

 Austrian
Development
Agency



Gender Budget Watchdog Network
for a gender equal region

 **Sida**
SWEDISH INTERNATIONAL
DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY

**ИСПОЛНУВАЊЕ НА
ИНДИКАТОРОТ ЗА
ОДРЖЛИВ РАЗВОЈ 5.Ц.1**

**СЕВЕРНА
МАКЕДОНИЈА**



CRPM Center for
Research and
Policy
Making

... policy impact since 2004



Исполнување на индикаторот за одржлив развој 5.Ц.1: Број на земји со системи кои следат и јавно објавуваат буџетски алокации за родова еднаквост

М-р Златко Симоновски
Др Марија Ристеска

Содржина

ВОВЕД	2
МЕТОДОЛОГИЈА	3
Критериум 1 - Достапност на владини програми или политики	4
Заклучок за Критериум - 1	7
Критериум 2 - Систем за следење на буџетските распределби за родова еднаквост	8
Заклучоци за Критериум - 2	15
Критериум 3 - механизми за јавно достапни буџетски распределби за родова еднаквост	16
Заклучоци за Критериум - 3	17
ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ	18
ПРЕПОРАКИ.....	19

ВОВЕД

Принципот на соодветно финансирање на родовата еднаквост ги влече своите корени од Декларацијата од Пекинг и Платформата за акција (параграфи 345 и 346) усвоена во 1995. Но извештајот на Генералниот секретар на ОН со кој се прави преглед на спроведувањето на Декларацијата во период од дваесет години заклучува дека во родова еднаквост и јакнењето на жените има премалку инвестиции кои доведоа до спор и нееднаков напредок во сите 12 критични области од интерес на Декларацијата и Платформата за акција. Несоодветното финансирање наштетува на спроведувањето на политиките и законите за родова еднаквост. Податоците покажуваат јазови во финансирање кои понекогаш достигнуваат и до 90% особено во инфраструктура, продуктивните и економски сектори.

Родовото одговорно буџетирање е концепт кој се обидува да ги унапреди овие состојби преку: “интегрирање на јасна родова перспектива во контекст на сиот буџетски процес, користејќи аналитички алатки и промовирајќи родово одговорни политики” (OECD, 2016). Или како што Stotsky, 2016 го дефинира “родовото буџетирање не е специјален пристап кон буџетирањето ниту додаток на процесот на буџетирање, туку пристап кој може да го унапреди и подобри буџетирањето, фискалните политики и административните процедури да може да одговора на родовата нееднаквост и на развојните потреби на жените. Затоа ако се спроведе соодветно, родовото буџетирање може да се нарече дека е и добро буџетирање.”

Агендата 2030 за одржлив развој е посветена во рамките на целта за одржлив развој број 5 да постигне родова еднаквост и да ги зајакне сите жени и девојки заложувајќи се “значајно да ги зголеми инвестициите со цел да се затвори родовиот јаз”. Пресметката на чинењето и обезбедувањето на средства за родова еднаквост е централно прашање од кое зависи дали ќе се спроведе и постигне целта за одржлив развој број 5, но и останатите цели во рамката за одржлив развој. Оттука можноста да се следи распределувањето на јавните ресурси за родова еднаквост и да се јавно објавуваат истите е значаен прв чекор во напредокот за постигнување на овие цели. Затоа индикаторот 5ц1 број на земји со системи за следење и јавно објавување на буџетски алокации за родова еднаквост директно ја оценува транзицијата на земјите кон родово одговорно буџетирање. Овој индикатор мери

Gender Budget Watchdog Network in Albania, Bosnia and Herzegovina, Kosovo, North Macedonia, Montenegro, Serbia,

три значајни компоненти на родово одговорна перспектива во управувањето на јавните финансии: (i) дали постои владина намера да се унапреди родовата еднаквост преку оценка дали земјата има усвоено политики, програми и ресурси/буџети кои овозможуваат постигнување на родово еднакви цели; (ii) дали постојат механизми за да се следат буџетските алокации кои се насочени кон реализација на родово еднаквите цели; (iii) дали постојат механизми кои ги публикуваат буџетските алокации и ја зголемуваат одговорноста на владата кон жените.

Главното ограничување на индикаторот е дека е насочен на процесот, односно го оценува процесот на буџетирање дали истиот се однесува и на родовата еднаквост, дали овозможува пристап, следење и известување на буџетските алокации и трошоците кои се однесуваат на жени и родовата еднаквост. Индикаторот за жал не дава податоци за квантитетот, квалитетот или адекватноста на ресурсите кои се обезбедуваат за реализација на родово еднаквите цели. Оттука, индикаторот не мери дали потребите на жените и девојките се пресретнати со политиките и буџетот на земјата која се оценува. Ниту оценува дали спроведените политики и извршениот буџет допринесуваат во унапредување на родовата еднаквост со своето извршување. Затоа Дајан Елсон за индикаторот 5ц1 вели “е индикатор за карактеристиките на фискалниот систем Не е индикатор со кој се мери квантитетот на финансии кои се алоцирани за зајакнување на жени или родови прашања.”¹.

МЕТОДОЛОГИЈА

Овој извештај е изработен од страна на Центарот за истражување и креирање политики – ЦИКП Скопје во рамките на Мрежата за следење на буџетот од родова перспектива финансиран од Австриската развојна агенција - АДА и Шведската меѓународна развојна агенција за соработка - СИДА. При изработка на извештајот е применета следната методологија. Податоците се примарни и се собрани со користење на детални интервјуа, користејќи отворени прашалници и секундарни подароци достапни на сите граѓани, документи, извештаи и сл. Собраните податоци беа анализирани и се синтетизирани во овој извештај. Притоа податоците се презентирани на начин дефиниран со методологијата за следење на постигнувањето на индикаторот за одржливата развојна цел 5ц1: удел на земјите кои имаат системи за следење и јавно објавување и известување на буџетските алокации за родова еднаквост кој е развиен од страна на Меѓу-агенциската експертска група за одржливи развојни цели која во 2015та разви методлошки белешки и

¹ Diane Elson (2017) Measuring Sustainable Development Goal Indicator 5.c.1 Discussion Paper for Expert Group Meeting 27-28 March 2017 New York, UN Women

Gender Budget Watchdog Network in Albania, Bosnia and Herzegovina, Kosovo, North Macedonia, Montenegro, Serbia, во соработка со UN Women, UNDP и OECD го пилотираше индикаторот во 15 земји, од кои една е Македонија. Според методологијата постигнувањето на индикаторот е преку воспоставување на систем кој е предводен од Министерството за финансии во соработка со секторските министерства, националната машинерија за родова еднаквост, а надгледуван од Собранието и државната ревизија.

Овој извештај целосно ги следи методолшките белешки за индикаторот 5ц1 од IAEG-SDG² и има за цел да ги информира носителите на одлуки за напредокот кој е постигнат, како и да даде сугестии и совети како во иднина преку развој на политиките во ова поле да се унапреди напредокот во постигнувањето на индикаторот. Со оглед на фактот што Македонија е земја кандидатка за членство, а Европската унија во својот акциски план за родова еднаквост ја вклучува родовата перспектива во надворешното финансирање, овој индикатор за оценка на постигнувањето на оддржливите цели за развој е исто така релевантен ин за европската интеграција на земјата.³

Во овој извештај индикаторот 5.ц.1 мери постигнување на три критериуми: (i) дали постои владина намера да се унапреди родовата еднаквост преку оценка дали земјата има усвоено политики, програми и ресурси/буџети кои овозможуваат постигнување на родово еднакви цели; (ii) дали постојат механизми за да се следат буџетските алокации кои се насочени кон реализација на родово еднаквите цели; (iii) дали постојат механизми кои ги публикуваат буџетските алокации и ја зголемуваат одговорноста на владата кон жените. Според методолшките белешки за 5ц1 од IAEG-SDG⁴ оценката треба да ја следи последната фискална година, што за потребите на овој извештај е 2019 година. Притоа, секој критериум се оценува на бинарна скала со 1 и 0, каде 1 е оценката доколку постои доказ за постигнувањето на критериумот, додека 0 доколку земјата не го исполнува критериумот. На крајот од секој критериум и на оценката се дава сумарна информација за прогресот во постигнувањето на критериумите од страна на земјата.

Критериум 1 - Достапност на владини програми или политики

² For more information please refer to: <https://sdg.data.gov/5-c-1/> and <https://unstats.un.org/sdgs/files/metadata-compilation/Metadata-Goal-5.pdf>

³ Indicator 17.7. European Commission, Joint Staff Working Document, “Gender Equality and Women's Empowerment: Transforming the Lives of Girls and Women through EU External Relations 2016-2020”, Brussels, 2015, at: https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/joint_staff_working_document_-_gender_equality_and_womens_empowerment.pdf.

⁴ For more information please refer to: <https://sdg.data.gov/5-c-1/> and <https://unstats.un.org/sdgs/files/metadata-compilation/Metadata-Goal-5.pdf>

Gender Budget Watchdog Network in Albania, Bosnia and Herzegovina, Kosovo, North Macedonia, Montenegro, Serbia,

Првата димензија на 5ц1 индикаторот мери дали постои владина намера да се унапреди родовата еднаквост. Оваа намера пак се оценува преку постоењето на владини програми и политики за постигнување на родовата еднаквост. Овој критериум се мери со 3 под-индикатори: достапност на политики и законска рамка за родова еднаквост; достапност на доволно буџетски ресурси за реализација целите за родова еднаквост утврдени во гореспоменатите политики и законска рамка; како и постоење на систем за извршување на буџетот и известување според поставените родови цели.

Во однос на првиот под-индикатор, Северна Македонија целите за родова еднаквост ги утврдува со посебен закон - Закон за еднакви можности на жените и мажите (во натамошниот текст: ЗЕМЖМ).⁵ ЗЕМЖМ воведува голем број концептуални реформи, вклучително и родово одговорно буџетирање (дефинира специфични обврски за институциите на централно и локално ниво по однос на родово одговорното буџетирање во Членот 11 и Членот 14) и се предвидува формирање советодавна меѓусекторска работна група за родова еднаквост во рамките на која се основа посебна подгрупа за РОБ. По однос на останатите документи кои овозможуваат поставување на родово еднакви цели, тука е и Националната стратегија за родова еднаквост 2013-2020⁶ која ги прецизира родовите прашања во политиките и финансиските инструменти за нивно спроведување.

Во однос на вториот поиндикатор, Северна Македонија нема закон за Буџет кој вклучува родово одговорно буџетирање. Но затоа е единствена земја од регионот која донела и спровела Стратегија за родово одговорно буџетирање (СРОБ)⁷. Со донесувањето на Стратегијата во 2018 година се отвори патот за воведување на РОБ во процесот на буџетирање и развој на политики. Со промена на буџетскиот циркулар буџетските корисници на централно ниво, како и за корисниците на буџетот на локално ниво во 2018 година (за буџетот 2019). Ова беше овозможено од страна на Методологијата за родово одговорно буџетирање за органите на државната управа (во натамошниот текст “Методологијата”)⁸ која го објаснува процесот и начините на кои органите на државната управа треба да постапат во вклучување на родовата перспектива при креирањето на политиките содржани во програми, потпрограми и проектите и плановите за нивно спроведување интегрирани во стратешките планови (во понатамошниот текст: планови за

⁵ Law on Equal Opportunities for Women and Men, Official Gazette no.6/2012, available online: http://mtsp.gov.mk/content/word/LEOWM_6_12_EN2.doc

⁶ National Strategy for Gender Equality 2013-2020, Available at: http://www.mtsp.gov.mk/WBStorage/Files/strategija_rodova_april.doc

⁷ Strategy for introducing Gender Responsive Budgeting in the Republic of Macedonia (2012-2017), available online: http://mtsp.gov.mk/WBStorage/Files/strategija_eng_rob.doc

⁸ МТСП Методологија за родово одговорно буџетирање за органите на државната управа, <http://www.mtsp.gov.mk/content/word/metodologija.doc>

Gender Budget Watchdog Network in Albania, Bosnia and Herzegovina, Kosovo, North Macedonia, Montenegro, Serbia,

спроведување) и буџетите. Методологијата за РОБ⁹ и Прирачникот се изготвени од Секторот за еднакви можности на Министерството за труд и социјална политика (МТСП) до поддршка на UN Women. На основа на тоа процесот на воведување на РОБ се спроведува во 4 фази, со вклучување на различни министерства и агенции во секоја од фазите. Органите на државната управа кои вовеле родова перспектива во барем една програма, објавуваат родово буџетска изјава во која се презентирани родово еднаквата цел, состојбата пред воведувањето на мерките, образложение на мерките, нивните буџетски импликации како и родови индикатори за следење на мерките. Секоја програма според методологијата се спроведува во период од три години.¹⁰

Сето ова овозможува да се оцени дали земјата има средства алоцирано за родова еднаквост, иако е потешко да се направи проценка дали истите се доволни. Мониторингот на ЦИКП покажа дека во 2019 година не беа усвоени нови програми во кои се вклучени родови аспекти на централно ниво, но продолжи спроведувањето на програмите усвоени во 2018 година, чија имплементација се овозможува со Буџетот за 2019 година. Планираниот вкупен буџет изнесува 257.221.680,00 денари.¹¹ На локално ниво во буџетот за 2019 година, во 55 програми беа вклучени родовите аспекти. Планираните родови расходи се 0,10% од вкупните расходи на Буџетот за 2019 година.¹²

Во однос на последниот под-индикатор за првиот критериум, достапност на систем за извршување на буџетот за родова еднаквост и известување за постигнувањето на родово еднаквите цели, Северна Македонија, го извршува буџетот преку единствена трезорска сметка. Покрај тоа, воспоставена е и Трезорска главна книга, во која корисниците на буџетот треба да ги пријават однапред финансиските обврски. Централизираната контрола на поединечните плаќања ја намалува флексибилноста на ниво на буџетски корисници и може да дојде доведе до намалена оперативна ефикасност во државната администрација. Овој систем е генерален и не е родово специфичен, но овозможува извршување и на родовиот буџет. Сепак, постојната практика на извршување на буџетот можеби и е и најсоодветна за Северна Македонија со оглед на релативно слабите системи за внатрешна финансиска контрола кај буџетските корисници. Кога доспева дадена исплата, соодветниот буџетски корисник издава барање за исплата и го испраќа (во електронска или хартиена

⁹ Methodology for introduction of gender responsive budgeting in central level budget users, available online: <http://mtsp.gov.mk/content/word/metodologija.doc>

¹⁰ Тоа вклучува идентификување на програма, родова анализа на програмата и утврдување на родовата цел, усвојување родова мерка, формулирање родово чувствителни излезни индикатори и распределба на буџетот за реализација; следење на спроведувањето преку генерирање родово поделена статистика.

¹¹ Родово буџетски иницијативи 2018, достапни на <https://finance.gov.mk/mk/node/7205>

¹² https://finance.gov.mk/files/u6/BUDZET_2019_%28SL_%20VESNIK%29_ZA_OBJAVUVANJE_0.pdf

Gender Budget Watchdog Network in Albania, Bosnia and Herzegovina, Kosovo, North Macedonia, Montenegro, Serbia,

форма) до една од 17-те регионални трезорски канцеларии. Трезорот потврдува дали бараната исплата е во согласност со доставениот план за плаќање, дали одговара на она што е внесено во Трезорската книгата и соодветствува со целта наведена во буџетот. Исто така, потврдува дали има доволно средства на соодветната сметка. Доколку барањето е одобрено, Министерството за финансии испраќа налог за плаќање до Централната банка, која е одговорна за платниот систем, а извршените плаќања се регистрираат во Трезорската книга. Трезорот изготвува извештаи за извршување на буџетот во реално време. Овие дневни извештаи ги прикажуваат плаќања и состојба на под-сметките во Единствената сметка на Министерството за финансии се испраќаат до министерот за финансии и до премиерот. Ниту еден од фискалните извештаи не се родово специфични, односно не содржат информација дали плаќањата придонеле кон постигнувањето на родовите цели.

Се изготвуваат и месечни извештаи кои потоа се доставуваат до Владата во рок од неколку дена по истекот на месецот, а истите се објавуваат и на веб-страницата на Министерството за финансии; како и полугодишен извештај за извршувањето на буџетот кој се доставува до Владата најдоцна до 31 јули. Ниту еден од овие фискални извештаи не се родово специфични, односно не содржат информација дали плаќањата придонеле кон постигнувањето на родовите цели утврдени со ЗЕМЖМ и Стратегијата за родова еднаквост.

Заклучок за Критериум – 1

Овој критериум се мери преку тоа дали во владините намери / напори за постигнување на родовата еднаквост (политики, програми, буџети и сл.) се поддржани со буџетски средства и утврдени процедури за извршување на буџетот. Горенаведената анализа покажува дека во однос на првиот критериум - достапност на програми или политики на владата развиени со цел да ги задоволат прецизно идентификуваните цели за родова еднаквост, Македонија ги исполнува барањата. Северна Македонија, може и да покаже колку има распределени ресурси во рамките на буџетот за родова еднаквост, но никој не може да даде проценка дали средствата се доволни за да се исполнат нивните општи цели и целите за родова еднаквост. Конечно, во однос на третиот под-индикатор - дали има процедури за извршување на буџетот, Македонија ги исполнува барањата, што прави резултатот по однос на првиот критериум да биде 100% на земјата.

Држава	Достапност на програми или политики на владата развиени со цел да ги задоволат прецизно идентификуваните цели за родова еднаквост?	Дали за соодветните програми / политики има распределени ресурси во рамките на буџетот за да се исполнат општи цели и целите за родова еднаквост?	Дали има процедури за соодветно извршување на буџетот?
--------	--	---	--

Gender Budget Watchdog Network in Albania, Bosnia and Herzegovina, Kosovo, North Macedonia, Montenegro, Serbia.

Северна Македонија	1	1	1
Процент / Просек	100%	100%	100%

Критериум 2 - Систем за следење на буџетските распределби за родова еднаквост

Родово одговорно буџетирање го воведува родот во фискалното и буџетското одлучување, но и овозможува светоглед за фискалните влијанија на политиките, но и сите одлуки кои се носат. Оттука РОБ овозможува јавните системи за управување со финансии да ги пресретнат специфичните потреби на мажите и жените, да ги надминат јазовите кои постојат меѓу нив и да овозможат јакнење на жените и еднакви можности во економијата, општественото и политичкото учество и резултати во развојот од кои корист подеднакво ќе имаат жените како и мажите¹³.

Вториот критериум се оценува преку седум под-индикатори: (i) дали системот за управување со јавните финансии промовира родово одговорни цели; (ii) родово одговорен буџетски циркулар; (iii) постоење на ex ante оценка на влијанието на клучните програми во буџетот; (iv) родово поделени податоци кои се користат за информирање на процесот на носење на буџетски одлуки; (v) родови перформанс индикатори; (vi) оценка на влијанието на спроведувањето на политиката и буџетот од родов аспект; и (vii) родова ревизија.

Првиот под-индикатор: дали системот за управување со јавните финансии промовира родово одговорни цели се оценува преку говорот на Министерот за финансии во Собранието кога се презентира предлог буџетот, преку пред-буџетската изјава, дебатата во Собранието за предлог буџетот и постоење на родово буџетска изјава.

Во фискалната 2019 година, што е година на оценка во овој извештај, ЦИКП утврди дека Владата до Собранието доставува само Предлог закон за извршување на буџет, но не

¹³ PEFA (2020), Supplementary Framework for Assessing Gender Responsive Public Financial Management, Guidance for assessment teams, Washington DC

Gender Budget Watchdog Network in Albania, Bosnia and Herzegovina, Kosovo, North Macedonia, Montenegro, Serbia,

и пред-буџетска изјава. Оваа практика не овозможува пратениците да бидат предвреме информирани за плановите за трошење на јавните пари за наредната година и со тоа да имаат време да дискутираат по однос дадениот документ. Според Прирачникот за добро иправување со јавните финансии на ММФ пред-буџетската изјава треба да се даде во Август за да може Собранието и целото општество, особено релевантните заинтересирани страни: академските институции, експертската епистемична заедница и медиумите развијат дебата која ќе го информира Министерот/ката за финансии и му/и помогнат во подготовка на финалниот предлог буџет. Пред-буџетската изјава може и треба да содржи родова перспектива. Бидејќи во македонија не се подготвува пред-буџетска изјава, за потрбеите на извештајот го анализиравме говорот на Министерот/ката за финансии во 2018та (за буџетот за фискалната 2019та година) и и во 2019та (за буџетот за фискалната 2020та година). Со говорот се претставува предложениот буџет пред да започне собраниската расправа и истото се нарекува „експозе“. Експозето за Буџетот за 2019 година се одржа на 28.11.2018 година. Во својот говор, министерот Тевдовски објаснува дека Буџетот ќе биде клучен инструмент за реализација на најзначајните цели и приоритетите на општеството: повисока стапка на економски раст, подобар животен стандард, владеење на правото, повисоко ниво на социјална правда и членство во ЕУ и НАТО.¹⁴ Во говорот, на ниту еден начин не се допира темата за родова еднаквост, иако годишната програма на Владата за 2019 година вклучува родово одговорно буџетирање како една од областите на работа.¹⁵

Во предложениот Буџет за 2020¹⁶ година, родовата еднаквост е спомената во делот М: Интеграција во ЕУ (стр. 16). по однос на инструментот за претпристапна помош ИПА 2. Ставката е широка и нејасна, без конкретни информации за родовата програма или планираните активности.¹⁷ Распределбата за родовата еднаквост може да се види и во делот за буџет на Министерството за труд и социјална политика (стр. 275), под буџетската линија 80, но недостасува објаснување за конкретните активности. Дополнително, не може да се забележи осврт за родовата компонента во буџетот ниту во излагањето на министерката за

¹⁴ Експозе на буџетот за 2019 година - Пленарна седница <https://www.finance.gov.mk/mk/node/7699>

¹⁵ https://vlada.mk/sites/default/files/programa/2017-2020/Programa_na_Vladata_2019.pdf

¹⁶ <https://finance.gov.mk/files/u6/BUDZET%202020%20%28sobranie%20-%202013.11.2019%29.pdf>

¹⁷ Инструмент за претпристапна помош - ИПА 2. Република Северна Македонија ќе продолжи да користи финансиска помош од Европската комисија преку Инструментот за претпристапна помош - ИПА 2 во рамките на новата финансиска перспектива за периодот 2014-2020. Во рамките на оваа перспектива се опфатени проекти кои се реализираат преку повеќе министерства во следниве области: реформи во подготовката за членство во ЕУ и градење на капацитетите на поврзаните институции, општественоекономски и регионален развој, вработување, општествени политики, образование, промоција на родова еднаквост и развој на човекови ресурси, земјоделство и рурален развој и регионална и територијална соработка.

Gender Budget Watchdog Network in Albania, Bosnia and Herzegovina, Kosovo, North Macedonia, Montenegro, Serbia,
 финансии во собраниската Комисија за финансирање и буџет дадено на 25.11.2019 година.¹⁸

При усвојувањето на Буџет 2020 година во Собранието, не е дадена ниту една изјава, осврт или излагање по однос на родовата еднаквост. Имено, во прелистување на дигиталната архива на Собранието, не се забележува каква било изјава за родовата еднаквост за време на расправата за буџетот. Во сите записници од петте седници посветени на буџетот, спомнување на родова еднаквост или РОБ е незабележливо.¹⁹ Се бележи само кратка дискусија за прифатениот амандман на Буџетот 2020 година за доделување грант од 3.000€ на жени-земјоделки кои живеат во рурални области. Покрај ова, една од опозициските пратенички поставува прашање за степенот на родова чувствителност на предложениот буџет, како и за бројот на поднесени родово - буџетски иницијативи од владините тела. Сепак, прелистувајќи ги стенограмите, одговор не е понуден / даден ниту од министерката, ниту од заменик министерката која тогаш е присутна на расправата.

Конечно, во однос на родовобуџетските изјави како што еше веќе напоменато во првото поглавје, мониторингот утврди дека во 2019-та година не се објавени ниту една, а со предложениот буџет за 2019-та година се предвидува имплементација на родово буџетските изјави објавени во 2018-та година на веб страницата на Министерството за финансии. Во 2020 година мониторингот утврди дека се објавени нови родово буџетски изјави на веб страната на Министерството под јавни финансии, секцијата за буџет. Оттука сметаме дека се постигнати барањата на под-индикаторот.

Вториот под-индикатор кој се оценува е постоењето на родово буџетски циркулар. Буџетскиот циркулар е многу значајна алатка преку која многу земји, воведоа родово одговорно буџетирање. Македонија има родово одговорен буџетски циркулар, а во фискаланата 2019 буџетска година воведува родово одговорен буџетски циркулар за локалните самоуправи. Циркуларот се испраќа заедно со упатство за буџетските корисници кое упатува како да се пополни истиот преку идентификација на влијание на планираните трошоци врз родовата еднаквост користејќи родово анализа на родово поделени податоци. Упатството кое се испраќа до централните институции е изработено од МТСП со поддршка на UN Women.

Мониторингот на ЦИКП дополнително утврди дека во 2019 година во Северна Македонија за прв пат заедно со буџетскиот циркулар, сите централни институции добија образец за родово - буџетски иницијативи, придружено со упатство и насоки за пополнување, што вклучува објаснување што е родово одговорно буџетирање, што е

¹⁸ <https://finance.gov.mk/mk/node/8376>

¹⁹ <https://www.sobranie.mk/sessiondetails.nsp?sessionDetailsId=23ce8a68-d711-40eb-add9-0ba7c1a7609a&date=22.12.2019>

Gender Budget Watchdog Network in Albania, Bosnia and Herzegovina, Kosovo, North Macedonia, Montenegro, Serbia,

користа од истото и што треба секој буџетски корисник да стори за да ја пополни родово - буџетската иницијатива.²⁰ Сепак, никој од 14-те корисници на централниот буџет ја нема објавено родово - буџетската иницијатива во Буџетот за 2019 година, што не е случај во 2020 година кога сите родово- буџетски иницијативи беа собрани и објавени од Министерството за финансии, вклучени во буџетскиот циркулар.²¹ За институциите на локално ниво, буџетскиот циркулар за 2019 година исто така беше изменет и вклучува специфична програма за родова еднаквост X. Како резултат на ова, 20 од 80 општини имаат предвидено родово-буџетска програма.

Третиот под-индикатор се однесува на *ex ante* оценката од родова перспектива на главните програми и политики. Имено оваа оценка вклучува утврдување на резултати и влијание врз родовата еднаквост на програмите и буџетот кој се предлага. *Ex ante* оценката е значајна зашто отсликува дали Владите имаат капацитет за планирање и предвидување на очекуваните резултати и влијание како и допринесува кон поголема предвидливост на политиките и буџетите и нивното влијание на родовата еднаквост. Исто така *Ex ante* оценката е значајна зашто открива дали владата има систем со кој се дефинираат индикатори на успешност на спроведувањето на мерките и политиките²².

Според Упатството за пополнување на родово буџетската изјава, корисниците на централниот буџет во Северна Македонија треба да направат *Ex ante* оценка преку анализа на тековната состојба барем на една програма, да постават родово еднаква цел во поединечната програма за родова нееднаквост, придружено со мерката за надминување на состојбата и проценка на потенцијални резултати. За Буџетот за 2019 година, корисниците на централниот буџет не објавија ниту една родово буџетска иницијатива. Од друга страна, родово буџетските иницијативи за 2018 година што се спроведуваат во буџетските циклуси во 2019 и 2020 година, вклучуваат и *ex-ante* процена на влијанието.

Четвртиот под-индикатор е поврзан со капацитетот за собирање и користење за потребите на управувањето со јавните финансии на родово поделени податоци кои вклучуваат податоци собрани и чувани засебно за мажи и жени. Ваквите податоци овозможуваат да се измерат разликите помеѓу мажите и жените за повеќе социјални и економски димензии. За да се соберат родови статистики потребни се родово поделени податоци. Родовата статистика ги отсликува родовите улги, односи и нееднаквоста во

²⁰ Годишен извештај за спроведување на Стратегијата за родова еднаквост за 2018 година.

²¹ <https://finance.gov.mk/files/Buxetski%20cirkular%202020.pdf>, стр. 12

²² PEFA (2020), Supplementary Framework for Assessing Gender Responsive Public Financial Management, Guidance for assessment teams, Washington DC

Gender Budget Watchdog Network in Albania, Bosnia and Herzegovina, Kosovo, North Macedonia, Montenegro, Serbia, општеството²³. Тие се основа на процесот на креирање политики основан на докази. Родовата статистика во управувањето со јавните финансии се користи за информирање на процесот на носење на буџетски одлуки, редистрибуција на финансии според потребите на мажите и жените како и извршување на буџетот.

Законот за еднакви можности во Северна Македонија во Член 18 пропишува дека сите јавни и приватни субјекти што собираат, бележат и анализираат статистички податоци се должни да ги претстават родово распределени и да ги доставуваат до Државниот завод за статистика. ДЗС прибира и бележи вакви родово поделени податоци на сеопфатен начин, но достапноста на истите по однос на фискалните влијанија е прилично ограничена. Исклучок е кога станува збор за примателите на социјална помош.²⁴ Земјава има развиено и индекс за родова еднаквост од 2019 година по методологијата EIGE кој покажува дека РСМ е само 5,4 поени зад европскиот просек согласно најновиот индекс за родова еднаквост. Но, сепак институциите ретко ги користат овие податоци за да го информираат развојот на политиките или за носење на буџетски одлуки.

Од друга страна, сите други релевантни закони не бараат родово распределени податоци (Закон за буџет и Закон за сметководството на буџетите и буџетските корисници). Како резултат на ова, во најновата завршна сметка за македонскиот буџет не се содржани родови поделени податоци.²⁵ Оттука, родово одговорните извештаи за буџетот треба да вклучуваат родово распределени податоци, како доказ за напредокот во постигнувањето на целите утврдени со родовите програми и политики.

Петтиот под-индикатор родово одговорни перформанс индикатори оценува дали системот за управување на јавни финансии клучува и систематска интеграција на перформанс индикаторите (оценка на постигнувањето на родовите цели). Ова овозможува буџетскиот документ да биде следен и оценуван дали ги постигнува родово одговорните резултати и ја унапредува родовата еднаквост.

Фискална стратегија на Република Македонија 2019-2021 е клучен документ за утврдување на среднорочните фискални цели на Владата на Република Северна Македонија и нивно поврзување со стратешките приоритети на Владата. Истата преставува и алатка за следење на динамиката на приходите и расходите по однос на фискалните цели. Ги одредува приоритетите, целите, очекуваните резултати и показателите за успешност со цел

²³ See: <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/methods-tools/sex-disaggregated-data>

²⁴ <http://www.stat.gov.mk/Publikacii/Gender2019.pdf> (стр. 84)

²⁵ <https://finance.gov.mk/files/u6/ZAVRSNA%20SMETKA%202017%20-%20SPOENA.pdf>

Gender Budget Watchdog Network in Albania, Bosnia and Herzegovina, Kosovo, North Macedonia, Montenegro, Serbia,

да се оценат постигнатите резултати. Секој приоритет е поделен во повеќе мерки. По однос на секоја мерка, наведен е и опис за секоја од нив, презентираниа е целта на мерката, заедно со референци за надворешни проценки. За секоја мерка се наведува годината што треба да се заврши, резултатите што треба да се постигнат, трошоците што истата ги повлекува, како и одговорниот субјект и факторите на ризик што можат да го попречат нејзиното спроведување.²⁶ Во Фискалната стратегија, родовата еднаквост се наведува само еднаш и тоа во поглед на тематските области поврзани со ИПА 2 - финансиска перспектива 2014-2020: „...Со доделената помош ќе се финансираат проекти во следниве области: правда и внатрешни работи, патна и железничка инфраструктура, заштита на животната средина, образование, вработување, промоција на родова еднаквост и развој на човекови ресурси и земјоделство и рурален развој“.²⁷

Оттука, фискалната стратегија не вклучува родови цели, ниту показатели за родови посигнувања, исто како што е случај и со буџетот. Сепак, мониторингот на ЦИКП покажа дека мерките предложени со родово буџетските иницијативи на централните институции за 2018 година, кои се спроведуваат со буџетите за 2019 и 2020 година, вклучуваат показатели за родовите посигнувања за тригодишен период. Бидејќи овие иницијативи се одделно претставени и пријавени од буџетот, не можеме да кажеме дека родовата перспектива во контекст на поставувањето цели за посигнувања е составен дел од Буџетот, односно дека перформанс индикаторите се систематски вклучени во управувањето на јавните финансии.

Шестиот под-индикатор се однесува на капацитетот и праксата да се спроведува оценка на влијанието на спроведувањето на политиката и буџетот од родов аспект. Тоа може да се спроведе во две фази: откако буџетот ќе се имплементира и/или додека буџетот се имплементира. Оваа оценка вклучува наоди од сите ex post оценки на влијанието и постигнувањето на сите родово одговорни политики и буџети²⁸. Влијанието на извршувањето на буџетот врз родовата еднаквост може да виде и предмет на надзорна расправа во парламентот со цел да послужи за равој на политиките во иднина.

Буџетското сметководство во Северна Македонија е централизирано во Министерството за финансии и се заснова на плаќања во готовина, регистрирани во трезорската книга. Централизацијата на сметководството на буџетот ја олеснува подготовката на извештаи за извршување на буџетот, кои пак се практични за следење на

²⁶ https://www.finance.gov.mk/files/Programa%20za%20upravuvanje%20so%20javnite%20finansii%202018-2021_0.pdf

²⁷ Ibid, (стр.28)

²⁸ PEFA (2020), Supplementary Framework for Assessing Gender Responsive Public Financial Management, Guidance for assessment teams, Washington DC

Gender Budget Watchdog Network in Albania, Bosnia and Herzegovina, Kosovo, North Macedonia, Montenegro, Serbia,

годишните приходи и расходи. Бидејќи образецот е идентичен за сите буџетски корисници, едноставно е да се соберат збирни информации за владините финансии. Извештаите се објавуваат на квартална и на годишна основа. Сепак, тие не вклучуваат информации за родовите трошоци. Извештајот за извршување на буџетот и годишната сметка испратена до Собранието исто така не содржат информации за спроведувањето на родово - буџетските иницијативи. Ваквите информации се генерираат одделно и се доставуваат до Министерството за труд и социјална политика, но не и до Министерството за финансии. Тоа значи дека образецот за родово - буџетските иницијативи е вклучен во фазата на планирање на буџетот, но од друга страна родовите трошоци не се дел од известувањето за јавните финансии. Во 2019 година, од 14-те корисници на централниот буџет, само 5 поднеле извештај за извршување на нивната родово - буџетска иницијатива, а не била спроведена ниту една проценка на влијанието врз родовите односи и родовата еднаквост.²⁹

Во однос на надзорните расправи, мониторингот на ЦИКП за 2019 година утврди дека во Собранието се одржа расправа за завршната сметка за 2018 година, но од прегледот на истата, фокус беше ставен на капиталните инвестиции и нивото на нивно спроведување, без да се обрне внимание за достигнувањата во поглед на родовата еднаквост од потрошените средства.³⁰

Последниот, седми под-индикатор, родовата ревизија на буџетот претставува независна и објективна анализа од страна на Државниот завод за ревизија за тоа дали буџетот ефективно придонесува кон родовата еднаквост и нејзината промоција преку политики и буџетите кои се спровеле во тековната година.³¹

Според Законот за буџетите на Република Северна Македонија (Член 52):

- (1) Министерот за финансии најдоцна до 31 мај до Владата на Република Македонија ја доставува завршната сметка на Буџетот на Република Македонија. Кон завршната сметка се доставува и извештајот на овластениот државен ревизор за извршената ревизија на основниот буџет, заедно со коментарите на Министерството за финансии, како и завршните сметки на буџетите на општините.
- (2) По утврдувањето на завршната сметка од страна на Владата на Република Македонија, истата се доставува за разгледување и донесување до Собранието на Република Македонија најдоцна до 30 јуни.

²⁹ Интервју со Ѓултен Мустафова, раководителка на Секторот за еднакви можности во МТСП, Мај 2020. ³⁰ <https://www.sobranie.mk/sessiondetails.aspx?sessionDetailsId=79f758a7-290e-4aa9-994f-1e9a0c149191&date=23.7.2019>

³¹ PEFA (2020), Supplementary Framework for Assessing Gender Responsive Public Financial Management, Guidance for assessment teams, Washington DC

Мониторингот на ЦИКП покажа дека во 2019 година, за време на собраниската расправата за годишната ревизија, како на пленарната седница, така и во собраниската Комисија за финансирање и буџет, пратениците не изразија мислење или дадоа осврт во врска со родовата еднаквост за предложениот Годишен извештај на Државниот завод за ревизија што се одржа на 30 јули 2019 година.

Инаку, во 2019 година, Државниот завод за ревизија има извршено 54 ревизии за кои се издадени конечни ревизорски извештаи. Од нив, 38 се ревизии на регуларност, 5 се ревизии на усогласеност како посебен вид ревизија, 6 се ревизии на успешност, 2 се ревизии на следење на спроведување на дадените препораки (follow up ревизии) и 3 ревизии на специфични елементи, сметки или ставки во финансиските извештаи. Ниту една од нив не го анализира ex post влијанието на одлуките за буџетот или даночната политика врз родовата еднаквост. Ова се должи на фактот што во Упатствата за ревизија³² не се вклучени родовите аспекти, ниту е зголемена свеста и капацитетот за родови ревизии. Како заклучок, Законот за државна ревизија не предвидува унапредување на политиките за родовата еднаквост.³³

Заклучоци за Критериум - 2

Системот за управување со јавните финансии кој промовира родово одговорни цели е втор критериум кој се оценува со помош на 7 под-критериуми. Во овој поглед, Македонија користи родово одговорни буџетски циркулари и јасна изјава за целите поврзани за родовите или т.н. родово буџетска изјава за која се користат родови распределени статистики кога се развиваат програми и политики поврзани со буџетот со кои се планира да се исполнат одредени цели за родовата еднаквост. Но земјата не користи. Северна Македонија практикува претходна проценка на влијанието врз родово-буџетските иницијативите, но не и последователна проценка на влијанието или родовата ревизија.

Држава	Дали Владата по однос на буџетот обезбедува јасна изјава од родовата перспектива	Дали Министерст вото за финансии објавува повик со буџетски циркулар или директиви кои нудат	Дали клучните програми и политики, предложен и за вклучувањ е во буџетот,	Дали родови распределени статистики и податоци се користат на систематски начин за клучните програми и	Дали има предуслов за примена на родовата перспектива по однос на поставување цели за достигнувањ ата на буџетот?	Дали има клучните програм и и политик и се предмет на ex post родовата проценка	Дали буџетот како целина е подложен на независна ревизија за проценка на степенот за промовирањ е родово одговорни

³² https://dzt.mk/Uploads/RIRACNIK_Voved_vo_revizorski_izvestai_MKD.pdf

³³ <https://finance.gov.mk/files/u11/ZAKON%20ZA%20DRZAVNA%20REVIZIJA-precisten%20tekst.pdf>

Gender Budget Watchdog Network in Albania, Bosnia and Herzegovina, Kosovo, North Macedonia, Montenegro, Serbia,

	за целите, често позната како родово буџетска изјава?	насоки за родово одговорни буџетски алокации?	се предмет на ex ante родова проценка на влијанието ?	политика со цел да се објаснат одлуките поврзани со буџетот?		за влијание ?	политики?
С. Македонија	1	1	1	1	0	0	0

Критериум 3 - механизми за јавно достапни буџетски распределби за родова еднаквост

Третиот критериум се однесува на јавноста на буџетските алокации за родова еднаквост. Транспарентноста на буџетскиот процес се оценува во однос на пристапноста и достапноста на информациите за буџетот (развој, усвојување и спроведување) за сите граѓани. Под достапност се подразбира дали се објавени овие информации, а под пристапност какви се информациите кои се објавени. Дали е потребно специфично знаење и познавање на буџетот за да може да се користат сите граѓани со објавените буџетски документи или информациите се пристапни за сите, користат разбирлив јазик?

Зошто е потребно ова? Заради тоа што во демократија секој граѓанин може и треба да ја држи владата одговорна за спроведување на родова еднаквите цели, па оттука граѓаните треба да имаат пристап до главните буџетски документи: пред-буџетска изјава, предлог за извршувањ на буџетот, усвоен буџет, полугодишни и годишни извештаи и ревизорски извештај.

Северна Македонија вовеле нова практика на објавување граѓански буџет, утврдена во 2017 година и спроведена во 2018 и 2019 година. Нашето истражување утврди дека и за годината која е предмет на ова истражување, надлежните дадоа прилично разбирливи информации за граѓаните околу јавните финансии.³⁴ Годината беше обележана и со две нови алатки - за следење

³⁴ <http://budget.finance.gov.mk/tekovni.html>

Gender Budget Watchdog Network in Albania, Bosnia and Herzegovina, Kosovo, North Macedonia, Montenegro, Serbia,

на реализацијата на капиталните расходи преку Интернет и сите други расходи / плаќања,³⁵ а втората е портал под називот „Отворени финансии“ кој овозможува јавноста да има преглед на трошењето на буџетските корисници преку трезорската сметка. Сепак, оваа алатка не овозможува пребарување за буџетски намени за родова еднаквост и соодветното трошење.

Во текот на 2019 година, Комисијата за родова еднаквост во Собранието беше многу активна и разговараше за важни реформи, политики и правни документи. Се одржа и дискусија за предлог-буџетот за 2020 година, но не и за извештајот за извршување на буџетот или ревизорскиот извештај за буџетот за 2018 година.

Заклучоци за Критериум – 3

Третиот критериум кој беше предмет на проценка е постоењето механизми за јавна и достапна распределба на ресурсите за унапредување на родовата еднаквост. Согласно овој критериум, резултатите се најслаби. Анализата покажа дека земјата не ги исполнува условите (на достапен начин, навремено и на лесно разбирлив начин) во поглед на буџетските распределби за родова еднаквост.

Држава	Дали се објавени информациите за буџетски распределби за родова еднаквост на достапен начин на веб-страница на Министерството за финансии (или соодветното тело надлежно за буџет) и / или во соодветни службени билтени или јавни гласила?	Доколку се објавени, дали информациите за буџетски распределби за родова еднаквост се навремено објавени?	Доколку се објавени, дали информациите за буџетски распределби за родова еднаквост се објавени во лесно разбирлив формат?
С. Македонија	0	0	0

³⁵ <https://kapitalni-rashodi.finance.gov.mk/>

ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ

Северна Македонија има заокружена рамка за родова еднаквост, и иако неслужбено, користи програмско буџетирање, и ги раздвојува финансиските податоци распределени по програми, а со тоа системот за управување со јавни финансии овозможува преглед на средствата кои се распределени за постигнување на родовата еднаквост, особено преку родово буџетските изјави. Дали тие средства се доволни, е тешко да се процени, ако земеме во предвид дека за 2019та година само 0,10% од вкупниот буџет може да се идентификуваат како средства кои придонесуваат кон постигнувањето на родовата еднаквост. Земјата има процедури за утврдување на извршувањето на буџетот, сепак, не собира родово-специфични податоци за извршување на буџетот. Во овој поглед, фискалните извештаи на Македонија не содржат родово распределени податоци за резултатите и исходот од политиките.

Ова е резултат на недостаток на програмско буџетирање и отсуство на добар информатички систем за финансиско управување, како и соодветни табели и буџетски класификации за средствата и расходите поврзани со родот можат да бидат видливи, достапни и пристапни до сите граѓани. Сепак, неопходно е да се подобри следењето на процесите и ефектите од РОБ, вклучително и проценка на утврдениот и потрошен износ за спроведување на политиките за родова еднаквост / родово одговорни цели и задачи, и нивното влијание. Ваквата проценка на спроведувањето и ефектите од истото засега не е достапна, ниту на ниво на буџетски корисниците, ниту на ниво на годишен буџет. Мора да продолжи да се надградува и институционалниот капацитет (вклучително и развој на софтвер) за собирање родово распределени податоци и нивно користење во проценката и влијанието и очекуваните резултати за родовата еднаквост на предложените мерки и буџет. *Ex-ante* проценката на влијание во Северна Македонија се спроведува исклучиво во процесот на родово одговорно буџетирање, не систематски на сите ново формулирани политики. Затоа, што е можно поскоро, треба да се вложат напори за подобрување на оваа состојба. Земјата ја користи родовата статистика за развој на *ex-ante* родово проценка на влијанието при утврдувањето на родово буџетските иницијативи на централно и локално ниво, но не и систематски во креирањето на политиките и буџетскиот процеси. Исто така, показателите за родово успешност се дел од системот за управување со јавни финансии само во спроведувањето на иницијативите за РОБ, но не на систематски начин и без нивно вклучување во буџетскиот процес (како и извештаите бидејќи истите се издвоени и одделно

Gender Budget Watchdog Network in Albania, Bosnia and Herzegovina, Kosovo, North Macedonia, Montenegro, Serbia, се прикажуваат од буџетот). Така што не можеме да кажеме дека родовата перспектива е систематски дел од утврдувањето на целите за успешност во рамки на буџетот.

Според Методологијата за мерење на исполнувањето на индикаторот 5.Ц.1 од Одржливите развојни цели, дадена земја ќе се смета дека го исполнува критериумот ако:

Дадена земја го исполнува Критериумот 1 ако:	Ако одговори со „Да“ на 2 од 3 прашања за Критериум 1
Дадена земја го исполнува Критериумот 2 ако:	Ако одговори со „Да“ на 4 од 7 прашања за Критериум 2
Дадена земја го исполнува Критериумот 3 ако:	Ако одговори со „Да“ на 2 од 3 прашања за Критериум 3

Горенаведената проценка ни овозможува да ги донесеме следниот заклучок: Македонија го исполнува критериум 1 и 2, дедека не го исполнува критериум 3.

Држава	Состојба на исполнување		
	Критериум 1	Критериум 2	Критериум 3
С. Македонија	✓ 1	✓ 1	0

ПРЕПОРАКИ

- Целосно да се усогласи системот за управување со јавните финансии со програмското буџетирање преку воведување на програмско и напуштање на сегашното линијско буџетирање.
- Да се изгради информатички систем кој ќе овозможи приливите и расходите да имаат категоризација која ќе ги препознава родовите трошоци.
- Да се објавуваат фискални извештаи кои ќе презентираат исход од имплементацијата на програмите и буџетот за родовата еднаквост
- Да се изградат институционални капацитети за собирање родово поделени податоци за извршување на буџетот и објавување на извештаи за извршување на буџетот
- Да се вклучи информација за родовата еднаквост при усвојување на буџетот и јавните дебати со кои е проследено усвојувањето, преку вклучување на експертската

Gender Budget Watchdog Network in Albania, Bosnia and Herzegovina, Kosovo, North Macedonia, Montenegro, Serbia,

јавност и застапниците за унапредување на родовата еднаквост, како и се препорачува активно учество на Клубот на жени парламентарки.

- Систематски да се користи родовата статистика при ех-ante проценката на влијанието на буџетот како и употреба на родовите перформанс индикатори не само во контекст на подготовка на родово буџетските изјави туку и систематски низ целиот процес на креирање и извршување на буџетот.
- Градење на капацитети за родово одговорна ревизија треба да биде приоритет на новата влада како и споделување на информации за импликациите и резултатите од извршувањето на буџетот врз родовата еднаквост на пристапен и достапен јазик за сите граѓани.