



# МЕХАНИЗАМ ЗА СЛЕДЕЊЕ НА НАЦИОНАЛНИ СТРАТЕГИИ И АКЦИОНИ ПЛАНОВИ ЗА СПАСУВАЊЕ

ПРОЕКТ „БАЛКАН ОТПОРЕН НА КРИЗИ“

Оваа анализа е подготвена со средства од Австриската агенција за развој (ADA) и Шведската агенција за меѓународен развој (Sida) во рамките на проектот „Мрежа за надзор на родовиот буџет II“. Австриската агенција за развој (ADA), оперативната единица на Австриската развојна соработка, е договорниот партнер кој го поддржува овој проект. Содржината на овој документ е исклучиво одговорност на Сојуз-Национален совет за родова еднаквост и не мора нужно да ги споделува или одразува ставовите и толкувањата на Центар за истражување и креирање политики, Австриската агенција за развој и Шведската агенција за меѓународен развој.

МЕХАНИЗАМ ЗА СЛЕДЕЊЕ НА НАЦИОНАЛНИ СТРАТЕГИИ И АКЦИОНИ ПЛАНОВИ ЗА  
СПАСУВАЊЕ

за проект „Балкан отпорен на кризи“

финансиран од

ЦЕНТАР ЗА ИСТРАЖУВАЊЕ И КРЕИРАЊЕ ПОЛИТИКИ

Анализа на тема: Анализа на родови аспекти и институционални капацитети за управување во Република Северна Македонија

Авторка: Софија Георгиевска

Времетраење: Јули-Декември 2025 година

Организација подгрантист: Сојуз-Национален Совет за Родова Рамноправност

Публикацијата Механизам за следење на национални стратегии и акциони планови за спасување е подготвена од Сојуз-Национален Совет за Родова Рамноправност во рамките на програмата за подгрантирање на проектот “Балкан отпорен на кризи”, имплементиран од : Сојуз-Национален совет за родова рамноправност (НСРР), Центар за развој на граѓански друштва (Протекта) и Центар за човекови права (Импакт).

Оваа публикација е финансирана со подгрант од Центар за истражување и креирање на политики(ЦРПМ), со финансиска поддршка од: Австриска Агенција за развој (ADA) и Шведската агенција за меѓународна развојна соработка (SIDA).

Нејзината содржина е единствена одговорност на авторите и не мора да ги одразува ставовите на Австриска агенција за развој (ADA) и Шведската агенција за меѓународна развојна соработка (SIDA).

Активноста ја спроведува Сојуз-Национален совет за родова рамноправност и партнерските организации: Центар за развој на граѓански друштва (Проеткта) од Р.Србија и Центар за човекови права (Импакт) од Р. Босна и Херцеговина.



## 1. ВОВЕД

Последната декада значително ја измени природата, динамиката и сложеноста на кризите во регионот на Западен Балкан. Од здравствени пандемии и економски шокови, до природни катастрофи, енергетски нестабилности и социјални тензии, кризите станаа не само почести, туку и подлабоки, покомплексни и потешки за управување. Во таква средина, државите се соочуваат со ограничени ресурси, фрагментирани институционални механизми и недоволно развиени системи за планирање, превенција и координиран одговор.

Особено важно, но често недоволно препознаено, е тоа што кризите никогаш не се родово неутрални. Жените и девојките, како и други маргинализирани групи (самохрани родители, лица со попреченост, Ромки, рурални жени, мигрантки), ги чувствуваат последиците од кризите подлабоко и поинтензивно. Тие не се само корисници на услуги и поддршка, туку се и носителки на товарот на неплатената грижа, се наоѓаат на првата линија во домаќинствата и заедницата, а често се и последни кои добиваат пристап до ресурси, информации и услуги.

Кризите ги засилуваат веќе постоечките социјални и економски нееднаквости. Пандемијата COVID-19 ја зголеми стапката на семејно и родово базирано насилство, ја прошири невидливата сфера на неплатена грижа и истовремено ги намали можностите за вработување на жените<sup>1</sup>. Енергетските шокови ја зголемија финансиската ранливост на домаќинствата предводени од жени. Социјалната нестабилност ги засили ризиците од сиромаштија и исклученост<sup>2</sup>. Во такви услови, секоја политика и секоја интервенција која не ја зема предвид родовата перспектива ризикува да ја продлабочи нееднаквоста наместо да ја намали.

Проектот „Балкан отпорен на кризи“, кој го спроведуваат Сојузот – Национален совет за родово рамноправност (НСРР), Центарот за развој на граѓански друштва „Протекта“ од Србија и Центарот за човекови права „Импакт“ од Босна и Херцеговина, со поддршка од Центарот за истражување и креирање на политики (ЦРПМ), има за цел да понуди системско решение за овие предизвици. Тоа решение подразбира воспоставување механизам кој ќе овозможи поинклузивно, правично и родово чувствително следење на националните стратегии и акциските планови за време на кризи, како и анализа на тоа дали ресурсите –

1

[https://eca.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20ECA/Attachments/Publications/2020/09/RGA\\_The%20Impact%20of%20COVID-19\\_NM\\_ENG\\_Final\\_2020\\_09\\_29-min.pdf](https://eca.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20ECA/Attachments/Publications/2020/09/RGA_The%20Impact%20of%20COVID-19_NM_ENG_Final_2020_09_29-min.pdf)

2 [https://www.stat.gov.mk/InfoGraphic/2024/Rodovo\\_bazirano\\_nasilstvo.pdf](https://www.stat.gov.mk/InfoGraphic/2024/Rodovo_bazirano_nasilstvo.pdf)

финансиски, институционални и логистички – се распределуваат на начин што ги одразува реалните потреби на заедниците.

Оваа анализа претставува основен документ во овој процес. Таа ги разгледува постојните политики, буџети и институционални механизми со посебен акцент на тоа:

- дали стратегиите за кризи имаат родова перспектива;
- дали буџетите овозможуваат правична распределба на ресурси;
- кои групи се оставени на маргината;
- какви системски празнини и ризици постојат;
- кои практики од регионот и ЕУ можат да се применат;
- како да се развие функционален механизам за мониторинг.

Во согласност со Агенда 2030 за одржлив развој, особено со целите SDG 5 (Родова еднаквост), SDG 10 (Намалување на нееднаквостите) и SDG 13 (Акција за климата), анализата го применува принципот „Leave No One Behind“ (LNOB) како водечка рамка. Овој принцип бара сите јавни политики, вклучително и оние за управување со кризи, активно да ги идентификуваат и адресираат потребите на најмаргинализираните групи – жени во рурални средини, Ромки, жени со попреченост, самохрани мајки, мигрантки, жртви на насилство, лица во неформална економија и други групи кои традиционално се надвор од фокусот на системските интервенции<sup>3</sup>.

Интеграцијата на LNOB значи дека процесот на планирање, буџетирање и мониторинг мора да биде насочен не само кон „просечниот граѓанин“, туку кон оние кои најчесто остануваат невидливи во кризни контексти. Ова подразбира дека секој чекор – од дефинирање мерки, преку алокација на средства, до следење на резултатите – мора да процени кој добива, кој губи и кој останува надвор од системот<sup>4</sup>.

На овој начин, анализата не се ограничува само на оценка на институционалната ефикасност, туку го поставува прашањето на социјална правичност, инклузија и родова еднаквост како централни елементи на кризното управување, целосно усогласени со глобалните стандарди и обврски што Република Северна Македонија ги има преземено.

Особено значење има примената на родово одговорно буџетирање (РОБ), кое не е само технички инструмент, туку и политички механизам за отчетност. РОБ овозможува да се утврди не само колку средства се распределуваат, туку и кому, зошто, кога и со кое влијание.

---

<sup>3</sup> <https://geneva-academy.ch/wp-content/uploads/2025/09/Briefing11-interactif-HD.pdf>

<sup>4</sup> [https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/Brochure\\_LNOB\\_web.pdf](https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/Brochure_LNOB_web.pdf)

Потребата од таков пристап стана особено видлива во последните кризни години, кога голем дел од финансиските интервенции беа насочени кон широки категории на население, без детална анализа на тоа дали тие интервенции навистина стигнуваат до најранливите групи.

Оваа анализа дава опис на постојната состојба, но истовремено таа претставува и нормативен, насочувачки документ кој служи како основа за редизајн на системот за управување со кризи во Република Северна Македонија. Наместо да се задржи на дијагностика, анализата понатаму развива јасен концепт за воспоставување функционален механизам за следење, кој ќе биде одржлив, институционално изводлив и усогласен со меѓународните стандарди.

Во рамки на овој документ се понудени:

- структура и принципи за воспоставување на државен механизам, кој обезбедува редовно следење на стратегиите, акциските планови и финансиските текови во време на криза;
- оперативни препораки за институциите, засновани на реални празнини во системот и детектираните слабости во координацијата;
- сет на индикатори за следење, дизајнирани да ја одразат родовата димензија, ранливостите и влијанието на мерките врз различни групи;
- рамка за интеграција на родово одговорно буџетирање (РОБ) во политиките и буџетските процеси, со цел финансиските интервенции навистина да стигнат до ранливите групи;
- конкретни чекори за институционално зајакнување, кои ги адресираат недостатоците во капацитетите, податоците и меѓусекторската координација;
- компаративни примери и модели од регионот и ЕУ, кои покажуваат дека е можно да се воспостави систем кој функционира во пракса, а не само на хартија;
- предложена структура за извештајност и мониторинг, што треба да стане дел од редовниот институционален циклус, а не ад-џос активност.

Оваа анализа има двојна улога во процесот на зајакнување на системот за управување со кризи. Од една страна, таа дава јасна и детална слика за моменталната состојба: постојните политики, институционалните механизми, нивото на родова интеграција, достапноста на податоците и функционирањето на буџетските процеси. Овој дијагностички дел

овозможува да се препознаат празнините, недоволно развиените сегменти и областите каде системот е најранлив.

Од друга страна, документот развива насоки кои можат да послужат како основа за структурни подобрувања. Во него се поставени концепт и логика за воспоставување механизам за следење, кој би го поврзувал стратешкото планирање со реалната имплементација и со ефектите врз населението. Се разработуваат оперативни препораки за институциите, предложени се индикатори за следење на резултати и утврдени се начини за интеграција на родово одговорно буџетирање во планските и финансиските документи.

Дополнително, анализата содржи насоки за институционално зајакнување, со конкретни чекори кои можат да се применат на краток, среден и долг рок. Во неа се вклучени и компаративни примери и модели од регионот и од европските земји, кои покажуваат како изгледаат функционални системи и кои елементи се применливи во нашиот контекст. На крајот, се предлага и структура за извештајност и мониторинг што може да го поддржи воспоставувањето транспарентен, предвидлив и одржлив систем за следење на стратегиите, акциските планови и буџетските реформи во време на криза. Со ова, анализата ја исполнува својата цел: да покаже каде се наоѓаме денес и да понуди јасна ориентација за тоа како може да се изгради посилен, покоординиран и породовосензитивен систем за управување со кризи.

## 2. КОНТЕКСТ И ПРАВНА/ИНСТИТУЦИОНАЛНА РАМКА

### 2.1. Кризи како „нова нормалност“ во регионот

Во последните години, Република Северна Македонија и поширокиот регион на Западен Балкан се соочуваат со серија преклопувачки кризи: здравствени, економски, енергетски и социјални. Пандемијата COVID-19, растечката инфлација и ценовните шокови, енергетската неизвесност, климатските ризици (поплави, суши, пожари), како и периодичните политички и геополитички тензии, создадоа контекст во кој кризите се повторлив дел од функционирањето на општеството.

Овој контекст го притиска системот на јавни политики да биде побрз, пофлексибилен и попредвидлив. Наместо линеарен циклус „планирање – спроведување – евалуација“, кризното управување бара постојано адаптирање, работа со ограничени ресурси и паралелно адресирање на повеќе ризици.

### 2.2. Родови димензии на кризите

Кризите ја засилуваат постојната родова нееднаквост. Жените почесто се вработени во нестабилни, нископлатени и неформални работни позиции; многу од нив се примарни носителки на неплатена грижа во семејството; дел се соочуваат со повеќекратна дискриминација по основ на етничка припадност, попреченост, сиромаштија или миграциски статус.<sup>5</sup>

Во кризни услови:

- расте обемот на неплатената грижа (грижа за деца кои не одат на училиште, болни и стари лица);<sup>6</sup>
- се ограничува пристапот до здравствени и социјални услуги, особено во рурални средини;<sup>7</sup>
- се зголемува ризикот од родово базирано насилство, особено во услови на затворање и економски стрес;<sup>8</sup>
- жените потешко доаѓаат до информации, дигитални алатки и финансиски поддршки.<sup>9</sup>

Ако кризното управување не ги препознава овие димензии, постои висок ризик мерките да бидат формално „универзални“, но реално да ја репродуцираат или продлабочуваат родовата нееднаквост.

### 2.3. Национална правна и стратешка рамка

Северна Македонија има развиено повеќе закони и стратешки документи кои ја допираат тематиката на кризи и родова еднаквост, меѓу кои:

---

5

<https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2020/Policy-brief-COVID-19-and-the-care-economy-en.pdf>

6 [https://data.unwomen.org/sites/default/files/inline-files/Whose-time-to-care-brief\\_0.pdf](https://data.unwomen.org/sites/default/files/inline-files/Whose-time-to-care-brief_0.pdf)

7

<https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2020/Impact-of-COVID-19-on-violence-against-women-and-girls-and-service-provision-en.pdf>

8 <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/ilr.12332>

9 <https://hdr.undp.org/system/files/documents/covid-19andhumandevlopment-genderdashboardsfinal.pdf>

- Закон за управување со кризи;<sup>10</sup>
- Закон за заштита и спасување;<sup>11</sup>
- Закон за социјална заштита;<sup>12</sup>
- Закон за спречување и заштита од насилство врз жени и домашно насилство<sup>13</sup>;
- Стратегија за родова еднаквост 2022–2027;<sup>14</sup>
- Национални стратегии и акциски планови за социјална инклузија, здравствена заштита и заштита на населението.

Иако овие документи создаваат солидна нормативна основа, анализата покажува неколку клучни слабости:

- ретка и фрагментирана вкрстеност меѓу „кризни“ и „родови“ документи;
- недоволно операционализирани стратегиски цели (без јасни индикатори, рокови и буџети);
- отсуство на систематска обврска за родова анализа во фазите на планирање и евалуација;

<sup>10</sup> <http://cuk.gov.mk/wp-content/uploads/2023/06/%D0%97%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD-%D0%B7%D0%B0-%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D1%83%D0%B2%D0%B0%D1%9A%D0%B5-%D1%81%D0%BE-%D0%BA%D1%80%D0%B8%D0%B7%D0%B8-%D0%A1%D0%BB%D1%83%D0%B6%D0%B1%D0%B5%D0%BD-%D0%B2%D0%B5%D1%81%D0%BD%D0%B8%D0%BA-%D0%BD%D0%B0-%D0%A0%D0%B5%D0%BF%D1%83%D0%B1%D0%BB%D0%B8%D0%BA%D0%B0-%D0%A1%D0%B5%D0%B2%D0%B5%D1%80%D0%BD%D0%B0-%D0%9C%D0%B0%D0%BA%D0%B5%D0%B4%D0%BE%D0%BD%D0%B8%D1%98%D0%B0-%D0%B1%D1%80.-215-2021-1.pdf>

<sup>11</sup>

[https://www.dzs.gov.mk/Uploads/LegalDocuments/1/3/1\\_%D0%97%D0%90%D0%9A%D0%9E%D0%9D%20%D0%97%D0%90%20%D0%97%D0%90%D0%A8%D0%A2%D0%98%D0%A2%D0%90%20%D0%98%20%D0%A1%D0%9F%D0%90%D0%A1%D0%A3%D0%92%D0%90%D0%8A%D0%95%20%D0%BF%D1%80%D0%B5%D1%87%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B5%D0%BD%20%D1%82%D0%B5%D0%BA%D1%81%D1%82.pdf](https://www.dzs.gov.mk/Uploads/LegalDocuments/1/3/1_%D0%97%D0%90%D0%9A%D0%9E%D0%9D%20%D0%97%D0%90%20%D0%97%D0%90%D0%A8%D0%A2%D0%98%D0%A2%D0%90%20%D0%98%20%D0%A1%D0%9F%D0%90%D0%A1%D0%A3%D0%92%D0%90%D0%8A%D0%95%20%D0%BF%D1%80%D0%B5%D1%87%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B5%D0%BD%20%D1%82%D0%B5%D0%BA%D1%81%D1%82.pdf)

<sup>12</sup> [https://upoz.org.mk/images/zakoni\\_2023/ZSZ.pdf](https://upoz.org.mk/images/zakoni_2023/ZSZ.pdf)

<sup>13</sup> <https://ldbis.pravda.gov.mk/PregledNaZakon.aspx?id=54941>

<sup>14</sup> [https://mod.gov.mk/storage/2023/03/Strategija-za-rodova-ednakvost\\_2022\\_2027.pdf](https://mod.gov.mk/storage/2023/03/Strategija-za-rodova-ednakvost_2022_2027.pdf)

- ограничено практично користење на постоечките закони за да се осигура родова перспектива во мерките за кризен одговор.

#### 2.4. Институционална поставеност

Кризното управување го носат повеќе институции:

- Центар за управување со кризи (ЦУК);
- Дирекција за заштита и спасување (ДЗС);
- Министерство за социјална политика, демографија и млади (МСПДМ);
- Министерство за здравство (МЗ);
- Министерство за внатрешни работи (МВР);
- локални самоуправи, преку локални кризни штабови и служби;
- центри за социјална работа и други служби на терен.

Во паралела со нив, постојат и национални механизми за родова еднаквост (секторски координатори, одделенија за еднакви можности, Комисија за еднакви можности при Собранието и сл.).

Во теорија, овие институции би требало да функционираат како поврзан систем кој:

- навреме ги идентификува ризиците;
- планира мерки;
- координира одговор;
- ги следи ефектите;
- прави корекции во политиките.

Во пракса, меѓутоа, координацијата е ограничена, а родовата перспектива ретко е интегрирана во процедуралните документи на кризното управување. Локалните самоуправи често немаат доволно ресурси, обуки и поддршка за да спроведат родово сензитивни мерки, а улогата на женските граѓански организации во формалните структури останува недоволно искористена.

#### 2.5. Меѓународни обврски и стандарди

Северна Македонија е потписничка на повеќе меѓународни документи што директно или индиректно бараат интеграција на родовата перспектива во кризни политики, меѓу кои:



- Конвенцијата за елиминација на сите форми на дискриминација врз жените (CEDAW);<sup>15</sup>
- Истанбулската конвенција;<sup>16</sup>
- Agenda 2030 и Целите за одржлив развој (особено Цел 5 и Цел 13);
- Sendai Framework for Disaster Risk Reduction;<sup>17</sup>
- EU Gender Action Plan (GAP III), во контекст на приближување кон ЕУ.<sup>18</sup>

Овие стандарди бараат не само нормативно усогласување, туку и практична примена: родово чувствителни анализи, учество на жените во одлучување, родово одговорни буџети, механизми за следење и отчетност. Анализата покажува дека постои јасна разлика меѓу преземените обврски и степенот на нивна реализација во пракса.

### 3. МЕТОДОЛОГИЈА

Методологијата применета во оваа анализа е осмислена така што овозможува длабинско, систематско и интердисциплинарно разбирање на начинот на кој во Република Северна Македонија се планираат, спроведуваат и следат мерките за управување со кризи, како и степенот на нивна усогласеност со принципите на родова еднаквост и родово одговорно буџетирање (РОБ). Изборот на методолошкиот пристап е директно поврзан со целите на проектот „Балкан отпорен на кризи“ и потребата да се анализираат како нормативните рамки, така и реалните институционални практики и финансиски текови.

Затоа беше применет комбиниран, мултиметодски пристап кој ги поврзува документарните извори, институционалните поставености, родовите динамики и финансиските механизми во кохерентна аналитичка целина. Овој пристап овозможи да се:

- реконструира логиката на постоечките политики и да се утврди како е формално дефиниран кризен одговор во државата;

<sup>15</sup> <https://www.coe.int/mk/web/compass/148>

<sup>16</sup> <https://rm.coe.int/168046253a>

<sup>17</sup> [preventionweb.net/files/43291\\_sendaiframeworkfordrren.pdf](http://preventionweb.net/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf)

<sup>18</sup> [https://www.eeas.europa.eu/eeas/gender-action-plan-iii-its-key-areas-eu-engagement\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/gender-action-plan-iii-its-key-areas-eu-engagement_en)

- идентификуваат системските празнини, непокриените области, преклопувањата и ризиците во институционалната архитектура;
- процени степенот на интеграција на родовата перспектива во стратегиите, протоколите и буџетите;
- предложи модел на механизам кој е изводлив, применлив и усогласен со меѓународните стандарди.

Методолошката рамка е организирана во седум меѓусебно поврзани компоненти:

- (1) анализа на документи;
- (2) институционална анализа;
- (3) родова анализа и анализа на ранливости;
- (4) финансиска анализа и РОБ анализа;
- (5) компаративна анализа;
- (6) анализа на ризици;
- (7) утврдување на ограничувањата.

Подолу следи детална разработка на секоја компонента.

### 3.1. Desk Review – систематски преглед и анализа на документи

Анализата на фокументи беше основниот методолошки столб на анализата. Процесот не се состоеше само од собирање релевантни документи, туку од нивно длабинско и критичко читање, споредување, категоризирање и тематско поврзување. Целта беше да се види не само што е формално предвидено, туку и како документите меѓусебно комуницираат, дали се усогласени и дали создаваат функционален систем.

#### 3.1.1. Мапирање на релевантни документи

Во оваа фаза беше направена систематизација на четири типа национални документи:

1. Национални стратегии и политики – како Стратегијата за родова еднаквост, Стратегијата за намалување на ризик од катастрофи, здравствените и социјалните стратегии. Овие документи даваат слика за долгорочната визија и политичките приоритети на државата.
2. Акциски планови и оперативни протоколи – кои го објаснуваат начинот на реализација на стратегиите, одговорните институции и динамиката на спроведување.

3. Закони и подзаконски акти – Закон за управување со кризи, Закон за заштита и спасување, Закон за социјална заштита, Закон за буџети, Закон за спречување и заштита од насилство врз жените и другите релевантни прописи. Овие документи ја дефинираат нормативната основа за функционирање на системот.
4. Буџетски документи – државен буџет, извештаи за извршување, буџетски прераспределби во кризни години и буџетски програми на МСПДМ, МЗ, МВР, ЦУК и други институции.

Дополнително беа вклучени извештаи на меѓународни организации (UN Women, UNDP, UNICEF), релевантни академски публикации и анализи на НВО секторот. Овој чекор овозможи да се добие целосна слика за тоа каква е формалната рамка во која се движи кризното управување.

### 3.1.2. Текстурална и тематска анализа

Содржината на секој документ беше анализирана преку низа аналитички прашања:

- *Дали документот предвидува структури или процедури за управување со кризи?*
- *Дали експлицитно или имплицитно е присутна родова перспектива?*
- *Кои групи се препознаени како ранливи, и дали жените се посебно адресирани?*
- *Како е планирана распределбата на ресурси – дали е правична или универзална?*
- *Дали постојат индикатори за мерење ефекти, а не само за мерење активности?*
- *Дали документите од различни институции се меѓусебно усогласени?*

Овој процес овозможи да се разбере „скриената логика“ на системот – дали е конзистентен, сеопфатен и предвидлив, или напротив, постои фрагментација која ја поткопува неговата ефикасност.

### 3.1.3. Усогласеност со меѓународните стандарди

Наодите од документите беа споредени со меѓународни стандарди и обврски, меѓу кои:

- CEDAW и генералните препораки (особено бр. 37 за родова перспектива во климатски промени и катастрофи);
- Beijing Platform for Action;
- EU Gender Action Plan III (GAP III);
- Sendai Framework за намалување на ризик од катастрофи;

- Целите за одржлив развој (SDG 5 и SDG 13);
- Истанбулската конвенција.

Овој дел помогна да се процени дали државата ги исполнува обврските и каде постојат празнини.

### 3.1.4. Анализа на буџетските документи

Прегледот на буџетите се фокусираше на:

- дали програмите содржат родово означени цели;
- дали постојат специфични буџетски линии за ранливи групи;
- како се распределувале средствата во кризни години;
- дали имало прераспределби кои го засилуваат или намалуваат опфатот на жените;
- дали постојат извештаи за ефектите од потрошените средства.

Овој сегмент беше клучен за утврдување дали политиката реално е поддржана со финансии или останува декларативна.

### 3.2. Институционална анализа

Овој дел од методологијата се фокусираше на тоа како институциите, во пракса, го организираат кризното управување. Истражувањето ги опфати улогите на ЦУК, ДЗС, МСПДМ, Министерството за здравство, Министерството за внатрешни работи, локалните самоуправи и центрите за социјална работа.

Се анализираше:

- степенот на хоризонтална координација меѓу секторите;
- вертикалната комуникација меѓу државно и локално ниво;
- протоколите за одлучување;
- капацитетите на институциите за родова интеграција и РОБ;
- присуството или отсуството на родови фокус-точки;
- степенот на учество на жените во управувачките структури.

Преку оваа анализа се откри реалната функционалност на системот – не она што е предвидено во документите, туку начинот на кој институциите навистина работат, разменуваат информации и носат одлуки.

### 3.3. Родова анализа и анализа на ранливости

Целта на овој сегмент беше да се утврди како кризите различно влијаат на жените и мажите, и кои групи жени се изложени на најголем ризик. Методот се потпираше на:

- Gender Impact Assessment – за да се процени како политиките ги засегаат жените и мажите;
- Gender Needs Assessment – за да се идентификуваат кои потреби остануваат непокриени;
- Gender Budget Analysis – за да се утврди дали финансиите ја следат родовата логика;
- Intersectional analysis – за да се види како повеќе форми на ранливост се преклопуваат (Ромки, рурални жени, жени со попреченост, мигрантки).

Овој дел беше важен затоа што обезбеди разбирање на тоа кои мерки навистина одговараат на потребите на жените, а кои ги оставаат невидливи.

### 3.4. Финансиска анализа и РОБ анализа

Финансиската компонента ги поврза политиките со буџетите. Се испитуваше:

- како се планираат средствата во кризни години;
- дали буџетските програми содржат родово означување;
- дали средствата реално стигнуваат до ранливите жени;
- дали постои систем за мерење ефекти од јавните трошоци;
- како прераспределбите (особено во COVID-19 и енергетската криза) влијаеле врз жените.

Оваа анализа помогна да се утврди дали постои „несовпаѓање“ меѓу стратегијата и буџетските приоритети.

### 3.5. Компаративна анализа

За да се обезбеди регионална и европска перспектива, беа разгледани модели и практики од Србија, БиХ, Хрватска, Шведска, Австрија и Финска. Компаративната анализа се фокусираше на:

- национални механизми за родово интегрирано кризно планирање;
- регистри на ранливи групи;
- системи за индикатори;
- модели на РОБ во кризен контекст;
- механизми за транспарентност и отчетност.

Овој дел помогна да се препознаат применливи решенија за Северна Македонија.

### 3.6. Анализа на ризици

Анализата на ризици ги идентификуваше факторите кои можат да го поткопаат функционирањето на предложениот механизам, како и постоечките слабости на системот.

Ризиците се групираа во:

- институционални (недоволни капацитети, недефинирани надлежности);
- политички (промена на приоритети, нестабилност);
- финансиски (непредвидливи буџети);
- оперативни (недостиг на податоци, слаб мониторинг);
- родови (невидливост на специфични групи жени);
- комуникациски (недостаток на транспарентност).

Овој процес беше важен затоа што овозможи навремено препознавање на потенцијални пречки.

### 3.7. Ограничувања на методологијата

Како и секоја комплексна анализа, и оваа се соочи со неколку ограничувања:

- недоволно достапни податоци по пол, особено на локално ниво;

- ограничен пристап до детални буџетски информации;
- недостиг на официјални евалуации на претходни кризно ориентирани стратегии;
- фрагментирани извештаи и различни формати меѓу институциите;
- недоволно национални истражувања за родови аспекти во кризни услови.

Сепак, комбинирањето на повеќе методи овозможи овие празнини да бидат минимизирани и да се обезбеди конзистентна и валидна основа за анализа.

#### 4. НАОДИ ОД АНАЛИЗАТА

Ова поглавје ги презентира главните наоди од спроведената анализа на нормативните документи, институционалната архитектура, буџетските механизми и родовите аспекти на кризното управување во Република Северна Македонија. Наодите се групирани тематски за да се прикаже целосната слика за тоа како системот функционира – формално, практично и финансиски – и каде се наоѓаат најкритичните празнини.

##### 4.1. Недоволна стратешка усогласеност и нефункционална архитектура на политиките

###### 4.1.1. Стратегиите постојат, но не создаваат интегриран систем

Република Северна Македонија располага со повеќе секторски стратегии и акциски планови што се однесуваат на различни аспекти од управувањето со кризи — здравствени, социјални, енергетски и безбедносни. Сепак, анализата упатува на еден суштински недостаток: во државата не постои единствена, национална стратегија за намалување на ризик од катастрофи.

Она што формално постои е Национална платформа за намалување на ризик од катастрофи (DRR Platform), која има советодавна улога и претставува форум за координација меѓу институциите, но не е стратешки документ со јасни цели, мерки, буџет и индикатори.

Во отсуство на национална стратегија, развиени се главно локални – општински стратегии и планови за намалување на ризик (2021–2025). Тие се важен ресурс, но се фокусираат на потребите на конкретни општини и не создаваат унифициран национален систем.

Последиците од оваа фрагментација се видливи на повеќе нивоа:

- секторите (здравство, социјала, безбедност, енергетика) развиваат свои документи без хоризонтална усогласеност;

- општините работат со различен капацитет, различни извори на податоци и различни методологии;
- Дирекцијата за заштита и спасување и Центарот за управување со кризи имаат оперативни протоколи, но немаат заедничка стратешка рамка што ги координира со сите ресори;
- нема единствен сет на индикатори и стандарди за процена на ризик, влијание и подготвеност.

Паралелно со ова, постојат и други документи што содржат елементи поврзани со управување со кризи, како Стратегијата за родова еднаквост или Стратегијата за социјална заштита. Но, нивната соработка со рамките за ризици и катастрофи е слабо дефинирана или воопшто не постои.

Поради тоа:

- важни согледувања од еден сектор не се пренесуваат во други;
- родовите аспекти немаат системска интеграција во DRR рамките;
- мерките што се предвидуваат често се паралелни, а не комплементарни.

Недостигот на национална стратегија создава реален јаз во политичката архитектура на земјата: недостасува „мастер-документ“ кој би ги поврзал сите секторски и локални документи во единствен механизам за интегрирано управување со кризи, со јасна улога на секоја институција, критични индикатори, буџетски рамки и вграден родов фокус.

#### 4.1.2. Стратегиите се декларативни и често недоволно операционализирани

Голем дел од стратешките документи во државата остануваат на ниво на декларативни заложби. Иако формулираат принципи како „јакнење на капацитетите“ или „подобрување на отпорноста“, нивната практична употребливост е ограничена поради недоволна разработка на оперативните елементи. Анализата укажува на неколку повторувачки слабости:

- Недостиг на мерливи индикатори. Без јасно дефинирани индикатори, невозможно е да се утврди дали мерките се спроведуваат, ниту какво влијание имаат врз различни групи. Ова ја прави оценката на резултатите формална, а не суштинска.

- Изостанување на временска рамка. Во повеќето документи недостигаат рокови за реализација, што го отежнува следењето на обврските и ги прави активностите подложни на одложување или занемарување.
- Недефинирани институционални надлежности. Во дел од стратегиите задачите се наведени општо, без прецизно доделување на одговорност по институции. Ова создава празнина во одговорноста и ја разјадува координацијата меѓу секторите.
- Отсуство на буџетска рамка. Стратегиските приоритети ретко се поврзани со конкретни финансиски средства. Кога мерките не се придружени со буџет, тие остануваат на ниво на намера, без реален потенцијал за имплементација.
- Непостоење механизам за мониторинг и ревизија. Без структуриран систем за следење, институциите немаат алатка да оценат што функционира, што не и кои корекции се потребни.

Поради овие слабости, стратешките документи ја губат својата оперативна функција. Во пракса, тоа значи дека институциите немаат јасен, водечки документ кој би укажал како да постапуваат во конкретни кризни ситуации и како да обезбедат континуитет, координација и родова чувствителност во мерките што ги преземаат.

#### 4.1.3. Отсуство на механизми за евалуација и учење од претходни кризи

Анализата покажува дека во државата недостига структуриран систем што овозможува учење од претходни кризи и пренесување на тоа знаење во идното планирање. Повеќето интервенции престануваат со нивната имплементација, без да биде спроведена процена на нивната ефективност или влијание.

Конкретните празнини се особено видливи во следниве области:

- Нема официјални евалуации на мерките спроведени за време на COVID-19. Иако пандемијата беше најзначајната криза во поновата историја, недостигаат студии што би ги анализирале резултатите, пропустите и импликациите на преземените мерки.
- Изостануваат ревизии на економските интервенции во периодот на енергетската криза. Се донесоа повеќе економски пакети, но нема податоци дали ги постигнале очекуваните резултати, ниту дали ги поддржале најранливите категории на население.
- Нема систематски прегледи на влијанието врз различни групи. Не се анализира како мерките се одразиле врз жените, децата, возрасните лица, лицата со попреченост

или домаќинствата во сиромаштија. Ова создава сериозна празнина, бидејќи различните групи ја доживуваат кризата на различен начин.

- Отсуствуваат механизми за корекција на политики. Институциите немаат воспоставено процес што би ги поврзал резултатите од практиката со измените во стратешките документи или протоколите.

Во ваква поставеност, системот функционира главно реактивно: мерките се носат под притисок на моменталната состојба, наместо да се темелат на акумулирано искуство и докази. Недостатокот на евалуација доведува до повторување на истите слабости во различни кризни контексти, без можност за навремено подобрување или адаптација на системот.

## 4.2. Институционалната архитектура е сложена, но нефункционална

### 4.2.1. Преклопени надлежности водат до недефинирана одговорност

Институционалната анализа укажува дека во управувањето со кризи учествува широк спектар на институции, од кои секоја поседува делумни, но често преклопени надлежности. Формално, нивните улоги се разграничени, но во практиката границите се нејасни, што доведува до значајни оперативни слабости.

Клучните институции и нивните доминантни области на работа се:

- Центар за управување со кризи (ЦУК): координација, размена на информации и рано предупредување;
- Дирекција за заштита и спасување (ДЗС): теренски интервенции, заштита и спасување;
- Министерство за социјална политика, демографија и млади (МСПДМ): мерки за социјална заштита и поддршка на ранливи групи;
- Министерство за здравство (МЗ): здравствени протоколи, болнички капацитети и епидемиолошки надзор;
- Министерство за внатрешни работи (МВР): јавна безбедност и мерки за ограничување;
- локалните самоуправи: организирање на локален одговор, теренска логистика и идентификација на потреби.

Иако оваа распределба на надлежности на хартија изгледа доволно јасна, реалната динамика за време на криза покажува дека нивните функции се значително испреплетени. Примерот со пандемијата е особено илустративен: здравствените упатства се издаваа од МЗ, социјалната поддршка од МСПДМ, мерките за движење од МВР, локалните служби ја организираа имплементацијата, а ЦУК ја водеше комуникацијата кон јавноста.

Овој распоред подразбира сложена интеракција, но во отсуство на формализирани механизми за координација се појавуваат системски проблеми:

- одговорноста е распрсната, па тешко се утврдува кој точно е надлежен за конкретен аспект од мерките;
- доаѓа до доцнење во имплементацијата, бидејќи одлуките мора да поминат низ повеќе институционални нивоа;
- се донесуваат паралелни или неконзистентни одлуки, особено кога повеќе ресори реагираат самостојно;
- комуникацијата меѓу институциите е ограничена, што често доведува до различни интерпретации на протоколите;
- мониторингот е слаб, бидејќи не постои единствен центар што ја следи имплементацијата во сите сектори.

Ваквата поставеност создава систем кој изгледа структуриран, но функционира со значителни празнини. Институциите дејствуваат во рамките на своите ресори, а не како дел од интегрирана архитектура, што ја намалува ефикасноста на одговорот и ја прави државата помалку подготвена за комплексни кризни ситуации.

#### 4.2.2. Недостаток на обучен кадар за родова интеграција и кризен менаџмент

Анализата упатува дека институциите кои учествуваат во управување со кризи имаат ограничени човечки ресурси со соодветни компетенции. Станува збор не само за недостаток на персонал, туку и за недостаток на специфични знаења кои се критични за современ, родово чувствителен пристап кон ризици и кризни интервенции.

Во повеќето институции недостасува кадар кој има практично познавање од:

- родова анализа и процена на различни влијанија по пол,
- родово одговорно буџетирање и планирање на ресурси,

- меѓународни стандарди за управување со катастрофи и хуманитарни одговори,
- интегрирано планирање на ризици,
- методологии за собирање и обработка на податоци по пол, возраст и ранливост.

Дополнителен проблем претставува високата флукуација на кадарот, поради која институциите тешко задржуваат институционална меморија. Со секоја ротација, дел од акумулираното знаење се губи, а процесите мора повторно да се воспоставуваат.

Неколку структурни слабости се особено изразени:

- Родовите фокус-точки постојат формално, но често немаат јасен мандат, влијание или ресурси да го интегрираат родовиот аспект во одлучувањето.
- Специјализирани обуки се ретки, недоволно координирани, а во дел институции целосно отсутуваат.
- Кризното управување сè уште се третира претежно технички, со акцент на инфраструктура и безбедност, додека социјалните и родовите димензии остануваат на маргините.

Како резултат на ова, институциите немаат капацитет да интегрираат родова перспектива во ниту една фаза на управување со кризи:

- при планирање,
- при непосредно реагирање,
- при следење и оценување на резултатите.

Овој недостаток на знаење и капацитети е една од клучните пречки за воспоставување функционален, инклузивен и современ систем на кризно управување.

#### 4.2.3. Ограничена вертикална и хоризонтална координација

Анализата покажува дека координацијата меѓу институциите, и по вертикала и по хоризонтала, е недоволно развиена и претставува еден од најзначајните структурни недостатоци во системот за управување со кризи.

*Вертикална координација (централно–локално ниво)*

Локалните самоуправи се наоѓаат во првата линија на имплементација на мерките, но често немаат капацитет да одговорат на барањата што произлегуваат од националните политики. Неколку проблеми се издвојуваат како клучни:

- Недостаток на човечки и технички ресурси на локално ниво, што ја ограничува способноста да се спроведат дури и добро осмислени национални мерки.
- Националните насоки се генерални, без придружна финансиска, техничка или методолошка поддршка, па општините сами се снаоѓаат во адаптацијата, што резултира со значителни разлики во квалитетот на имплементацијата меѓу различни региони.
- Отсуствува унифициран систем за собирање податоци, што ја оневозможува централната власт да ги процени реалните потреби на општините и да ги планира интервенциите врз основа на докази.

Овие слабости создаваат простор за нерамномерен развој, недоволна подготвеност на локално ниво и ограничена повратна информација кон централните институции.

#### *Хоризонтална координација (меѓу ресорите и министерствата)*

На централно ниво, институциите најчесто функционираат во одделни секторски рамки, без редовни и структурирани механизми за соработка. Ова се манифестира преку:

- недостаток на редовни координациски состаноци, особено кога мерките допираат повеќе ресори;
- ограничено споделување податоци, што ја отежнува подготовката на усогласени протоколи;
- отсуство на интегрирани мерки со родов фокус, бидејќи родовата перспектива ретко е присутна во заедничките процеси на планирање.

Последиците од ваквата изолираност се видливи во пракса:

- здравствените мерки често не се дополнети со социјални услуги кои би ги поддржале најранливите групи;
- економските интервенции не секогаш ги препознаваат специфичните потреби на жените, лицата со попреченост или домаќинствата во сиромаштија;
- одлуките на МСПДМ зависат од податоци од МЗ или други ресори, кои не се достапни или не се систематски обработени.

Овој недостиг на координација значително ја намалува ефективоста на мерките, бидејќи противречните или неусогласени политики оставаат празнини што директно влијаат врз најранливите групи.

#### 4.3. Родови празнини и невидливи потреби во системот за кризи

Овој сегмент ја открива најкритичната слабост на системот за управување со кризи: недостатокот на родово чувствителна перспектива при планирање, имплементација и евалуација на мерките. Невидливоста на специфичните потреби на жените, девојките и другите маргинализирани групи резултира со интервенции кои на прв поглед делуваат општи и инклузивни, но во реалност создаваат нееднакви исходи.

##### 4.3.1. Стратегиите не содржат родова анализа или сегментација на ризици

Иако Северна Македонија има меѓународни обврски за интеграција на родовиот аспект (CEDAW, Istanbul Convention, EU GAP III), прегледот на националните документи покажува дека најголемиот дел од стратегиите и акциските планови немаат:

- родова анализа на почетокот на документот;
- проценка на родови ризици при кризи;
- сегментација на групи жени според ранливост, етничка припадност, возраст, инвалидност или економски статус;
- мерки за ублажување на родови последици;
- индикатори кои ги мерат ефектите врз жените.

Често единствената појава на родовата перспектива се кратки, декларативни формулации како „потребите на ранливите групи ќе бидат земени предвид“. Но оваа формулација не обезбедува структуриран пристап, ниту укажува кои групи се ранливи, зошто, и како мерките треба да се адаптираат.

Недостигот од родова анализа создава сериозни празнини во политиките, меѓу кои:

- Невидентиран раст на неплатената грижа:  
Во кризните периоди, особено во COVID-19, товарот на неплатена грижа драматично се зголеми, а жените презедоа најголем дел од дополнителните обврски – грижа за деца, болни, стари лица, домашна логистика. Овој аспект не е ниту споменат ниту квантитативно измерен во стратегиите.

- Невидливи ризици за бремени жени и родилки:  
Недостасуваат мерки за пристап до здравствени услуги за време на кризи, иако меѓународните стандарди (UNFPA MISP – Minimum Initial Service Package) ја сметаат оваа група за приоритетна.
- Ограничен пристап до репродуктивно здравје и контрацепција:  
Во кризни услови, многу жени се соочуваат со прекинати услуги, ограничени термини или недостапен јавен превоз. Оваа потреба не е препознаена во ниту една кризна политика.
- Енергетска сиромаштија и финансиска нестабилност:  
Жените, особено самохраните мајки и жените во рурални средини, се изложени на повисок ризик од енергетска сиромаштија. Ниту една стратегија не предвидува специфична поддршка за оваа група.
- Отсуство на мерки за дигитална инклузија:  
Многу жени, особено во рурални средини или во неформална економија, немаат пристап до интернет, дигитални алатки или информации – што ги прави исклучени од услугите во криза.

Овие празнини покажуваат дека мерките, иако формално „универзални“, на крај создаваат различни и често неповолни последици за жените.

Со тоа, стратегиите ја пропуштаат можноста за рационално и правично управување со ризици, бидејќи не ги адресираат групите кои се најпогодени и најмалку видливи.

#### 4.3.2. Жените се недоволно застапени во процесите на одлучување

Иако жените играат значајна и видлива улога во граѓанскиот сектор, особено во организации кои работат на полето на социјална поддршка, превенција од насилство и помош во заедницата, нивната институционална застапеност во телата кои креираат одлуки останува ограничена. Оваа диспропорција е особено изразена во состанувањето на националните и локалните кризни штабови, стратешки работни групи, координациски комитети и протоколарни тела.

Ограниченото учество на жените во овие структури има неколку директни последици:

- Недостаток на перспектива за неплатената грижа: Мерките за кризи ретко ги земаат предвид домашните обврски, грижата за деца, стари лица или хронично болни, што

претставува најголем товар за жените. Ова директно влијае врз применливоста на мерките во секојдневниот живот.

- Недоволна видливост на ризиците од родово базирано насилство: Недостаток на женски гласови резултира со тоа што протоколите за превенција, идентификација и поддршка на жртви на насилство остануваат маргинални или доцна имплементирани.
- Ограничен увид во економските и социјалните бариери: Жените почесто работат во неформални или нископлатени сектори, но без нивно учество, овие специфичности не се рефлектираат во економските пакети или поддршка.
- Политики кои не ја следат реалноста на секојдневниот живот: Одлуките кои се донесуваат без присуство на жените се базираат на ограничено разбирање на тоа како кризите ги менуваат семејните динамики, пазарот на трудот и пристапот до услуги.

Отсуството на жените во процесите на одлучување не е само прашање на застапеност. Тоа значи отсуство на цел сегмент од искуства, потреби и ризици кои мора да се земат предвид за да се креираат функционални, правични и ефикасни мерки.

#### 4.3.3. Неплатената грижа е најголемиот невидлив товар во криза

Пандемијата COVID-19 и економските и енергетските шокови го направија видливо она што одамна постои – неплатената грижа е столб на функционирањето на секое домаќинство, а најголемиот дел од овој товар го носат жените. Податоците од UN Women, Eurofound и национални истражувања покажуваат дека во време на кризи жените работат помеѓу 4 и 6 дополнителни часа дневно на активности кои не се признаени ниту вреднувани како труд.

Овој товар вклучува:

- грижа за деца кога училиштата или градинките се затворени;
- грижа за стари лица, лица со попреченост и хронично болни;
- организација на домашни обврски кои се зголемуваат во кризни услови (набавки, хигиена, подготовка на храна);
- емоционална и психолошка поддршка за членовите на семејството, која драматично се зголемува во услови на неизвесност;
- компензација на недостапни јавни услуги (здравствени, социјални, образовни).

И покрај значењето на овие активности, неплатената грижа:

- не е вклучена во стратешките документи,
- не е пресметана во буџетите,
- не е адресирана преку јавни услуги (дневни центри, услуги за краткорочна грижа, мобилни тимови),
- не е препознаена како фактор што директно влијае на економската активност на жените,
- не се третира како клучен показател за родова ранливост во криза.

Дополнително, зголемениот товар на неплатена грижа има низа индиректни последици:

- пад на економската активност на жените и напуштање на работното место;
- намален пристап до дигитални услуги и информации поради недостиг на време;
- зголемен ризик од сиромаштија на женски домаќинства;
- зголемен психолошки стрес, изгореност и нарушено ментално здравје.

Во отсуство на мерки кои ја препознаваат и распределуваат неплатената грижа – како субвенционирани услуги, ваучери, краткорочна замена на грижа или поддршка за работодавачите – жените остануваат во двојна улога: и носители на домашната економија, и носители на семејната грижа.

Со тоа, неплатената грижа станува најголемиот невидлив и непресметан фактор кој ја определува отпорноста на жените во време на криза.

#### 4.3.4. Родово базираното насилство е целосно отсутно од кризното планирање

И покрај јасните предупредувања од меѓународните организации (UN Women, WHO, Council of Europe) дека кризите по правило го зголемуваат интензитетот, фреквенцијата и тежината на родово базираното насилство, во националната документација и институционалните реакции речиси воопшто не постои интегриран механизам кој ја вклучува оваа област во кризното управување.

Податоците од пандемскиот период, но и од локалните центри за социјална работа и НВО секторот, упатуваат на значителен раст на:

- физичко насилство, предизвикано од изолација и зголемен семеен стрес;

- психолошко насилство, особено контролирачко однесување и ограничување на движење и комуникација;
- економско насилство, поради намалени приходи во домаќинствата и зависност од партнерот;
- дигитално насилство, вклучително и следење, закани и онлајн вознемирување.

И покрај тоа, институционалните практики во Северна Македонија покажуваат неколку системски празнини:

Отсуство на кризен протокол за родово базирано насилство

Во ниту еден документ за кризен менаџмент (ЦУК, ДЗС, МСПДМ) не постои:

- дефиниран механизам за рано препознавање на случаи,
- процедура како се активира поддршка во услови на ограничено движење,
- насоки за меѓусекторска соработка во итни случаи,
- обврска за континуирано известување и анализа.

Како резултат, институциите често реагираат ад хос, а не со претходно подготвени мерки.

Нема засилен мониторинг во периоди на криза

Ниту едно министерство или надлежна служба нема дефинирана обврска за:

- зголемено собирање податоци,
- следење на трендови,
- анализирање на ризичните групи (жени со попреченост, Ромки, мигрантки, рурални жени),
- проактивно контактирање на семејства кои се веќе познати во системот.

Насилството станува „невидлива статистика“ токму кога е најактуелно.

Недоволни капацитети за згрижување и безбедност

Во кризни услови, засолништата:

- функционираат со ограничен простор,
- немаат дополнителни ресурси за зголемен број на приеми,
- се соочуваат со зголемени трошоци (хигиена, заштитна опрема, персонал),

- немаат посебни капацитети за жени со деца или жени со попреченост.

Во националните планови нема предвидено финансии, логистика или човечки ресурси за одговор на зголемен прилив на жени-жртви.

Недостиг од специјализирана психолошка поддршка

Кризите го зголемуваат:

- чувството на беспомошност,
- трауматизацијата,
- изолацијата,
- ризикот од повторено насилство.

Но психолошката поддршка не е дел од кризното планирање, ниту постои обврска за мобилни стручни тимови, онлајн консултации или специјализирани групи за поддршка.

Родовото базирано насилство е третирано како засебна, „паралелна“ тема која не е интегрирана во структурите за кризен одговор. Овој пристап е проблематичен, бидејќи:

- ризикот драматично се зголемува во секоја криза,
- жртвите се со намален пристап до помош,
- институциите имаат намален капацитет за реакција,
- постои реална опасност од смртни случаи, што се случило во повеќе земји во регионот во периодот 2020–2022.

Отсуството на родово базираното насилство од кризното планирање е една од најкритичните празнини, која има директни последици врз животите и безбедноста на жените.

#### 4.3.5. Интерсекционални ризици: мултиплицирани ранливости за специфични групи жени

Анализата покажа дека жените не се засегнати од кризите на униформен начин. Напротив, постојат групи кај кои ризиците се насобираат, преклопуваат и меѓусебно засилуваат. Овој интерсекционален пристап е суштински за да се разбере зошто одредени категории жени се изложени на непропорционално повисок ризик и потешко се опоравуваат по кризата.

Меѓу најзасегнатите групи се идентификувани:



#### a) Жени со попреченост

Жените со попреченост се соочуваат со најмултиплицирани препреки. Во кризни ситуации:

- пристапот до здравствени услуги се ограничува уште повеќе поради бариери во транспорт, информирање и инфраструктура;
- зависат од туѓа грижа, што ги зголемува ризиците при ограничено движење или карантини;
- често живеат во сиромашни услови, без пристап до дигитални алатки, што ги изолира од информации и поддршка;
- ризикот од злоупотреба и занемарување се зголемува, особено во семејства со висок стрес.

Во националните документи недостасуваат мерки кои специјално ги адресираат овие ризици.

#### b) Ромки

Ромските жени се често погодени од комбинација на:

- сиромаштија,
- дискриминација,
- неформална економија,
- ниска дигитална вклученост.

Во кризи ова се изразува преку:

- ограничен пристап до социјални мерки и информации,
- потешкотии во добивање на здравствена грижа,
- зголемен ризик од семејно насилство без достапност до поддршка,
- недостиг од финансиски и логистички механизми кои се прилагодени на реалниот контекст во ромските заедници.

Овие аспекти ретко се земаат предвид во планирањето.

c) Мигрантки и жени од бегалски заедници

Мигрантите, особено жените кои престојуваат привремено или се движат низ државата, се соочуваат со специфични бариери:

- недоволно информации на разбирлив јазик,
- недостиг од пристап до здравствени услуги, особено репродуктивни,
- зголемена ранливост на трговија со луѓе и сексуална експлоатација,
- административни ограничувања,
- отсуство на механизми за пријавување насилство.

Во кризи, овие бариери се удвојуваат бидејќи системите за поддршка се оптоварени или недостапни.

d) Жени во рурални средини

Руралните жени често зависат од:

- неформална работа,
- ограничен транспорт,
- недостапни социјални услуги,
- слаба интернет покриеност.

Во кризни услови:

- пристапот до здравствена грижа е ограничен,
- услугите за поддршка (ЦСР, НВО, склоништа) се оддалечени или недостапни,
- нема систем за брза комуникација или алармирање,
- економските шокови имаат директен ефект врз домаќинствата.

Овие ситуации ја нагласуваат потребата од локализирани услуги и кризни тимови.

e) Самохрани мајки и жени во домаќинства под прагот на сиромаштија

Овие домаќинства најчесто немаат:

- резерви на финансиски средства,
- сигурна мрежа на неформална поддршка,
- можност за брзо прилагодување на кризата.

Самохраните мајки носат целокупен товар на грижа, а во кризни услови се најизложени на:

- економска нестабилност,
- исцрпеност,
- социјална изолација.

Иако се препознаваат како ранлива категорија, нивниот ризик ретко е квантитативно проценет.

Сите овие групи ги споделуваат две заеднички карактеристики:

1. Нивните потреби не се експлицитно содржани во ниту една стратегија или акциски план.
2. Системот не собира податоци кои би овозможиле ефективно планирање.

Без интерсекционална анализа, мерките остануваат универзални на хартија, но селективно достапни во пракса. Ова води до длабоки, долгорочни нееднаквости кои се продлабочуваат со секоја следна криза.

#### 4.4. Практични мерки: пристап, ефекти и ограничувања

##### 4.4.1. Економските мерки имаат ограничен или негативно диференциран родов ефект

Анализата покажува дека економските интервенции во последните кризни периоди, иако формално дизајнирани како универзални, создаваат различни исходи за мажи и жени. Неколку системски фактори придонесуваат за тоа економскиот одговор да биде родово асиметричен, а во некои случаи и негативно диференциран за жените.

Главни слабости во дизајнот и имплементацијата на економските мерки

а) Мерките се насочени главно кон формалната економија, каде што доминира машката работна сила

Поголемиот дел од економските пакети — субвенции за плати, поддршка на работодавачи, финансиски олеснувања — се достапни само за формални работни места. Бидејќи мажите се почесто вработени во формална и стабилна економија, тие непропорционално често ја добиваат оваа поддршка.

Последица:

Жените кои работат во неформални занимања (домашна работа, сезонска работа, неформална грижа, земјоделски активности) остануваат целосно исклучени од мрежата на економска сигурност.

б) Секторите во кои најчесто се вработени жени добиваат минимална или задоцнета поддршка

Во Македонија, жените доминираат во секторите:

- услужни дејности,
- трговија,
- текстилна индустрија,
- грижа и нископлатени услуги.

Овие сектори беа најпогодени од рестрикциите, но истовремено најдоцна беа опфатени со финансиска помош.

Ефект: жените почувствуваа побрз пад на примањата, поголема економска несигурност и повисок ризик од излез од пазарот на труд.

в) Критериумите за аплицирање системски ги исклучуваат жените во нестабилни или неформални работни улоги

Условите за добивање финансиска поддршка (на пример, формална регистрација, докажан приход, активна дејност) ја исклучуваат големата група жени кои работат:

- без договор,
- на скратено работно време,

- сезонски,
- во микробизнисни регистрирани на други членови на семејството.

Во многу домаќинства економската активност на жените не е административно „видлива“, што ги става во позиција без пристап до мерките.

г) Женските микро- и мали бизниси ретко се препознаени како таргет група

Иако жените се значаен дел од претприемништвото (особено во мали трговски и услужни дејности), економските пакети не предвидува посебни механизми за:

- ликвидност,
- задржување на вработените,
- трансформирање на деловниот модел,
- дигитализација,
- субвенции за грижа и родителски обврски.

Резултат: многу женски бизниси беа затворени, особено во првите 12 месеци од кризата.

Економските мерки, иако биле дизајнирани за стабилизација на пазарот, фактички ја повторуваат структурата на постојната родова нееднаквост. Тие го зајакнуваат „формалниот“ сегмент од економијата — доминиран од мажи — додека жените, кои повеќе работат во нестабилни, нископлатени и неплатени економски улоги, остануваат без системска заштита.

Овој пристап создава „двостепен економски опоравок“, каде што мажите се враќаат во стабилност побрзо, а жените подолго остануваат во зона на ризик.

#### 4.4.2. Социјалните мерки не се доволно таргетирани

Иако целта на социјалните мерки е да ги заштитат најранливите домаќинства, нивниот дизајн често се потпира на универзални критериуми („сите под одреден праг на примања“, „сите постојни корисници на социјална помош“). Овој модел само привидно обезбедува правичност, бидејќи не ги зема предвид структурните бариери што спречуваат одредени групи жени да влезат во системот.

Во пракса, универзалниот пристап резултира со нееднаква распределба на поддршката. Групите жени кои најтешко пристапуваат до институции — или кои не се административно „видливи“ — остануваат надвор од опфатот и во кризни ситуации ја губат секоја форма на сигурност.

Особено ранливи се:

- руралните жени, поради слаб пристап до услуги, инфраструктура и информации;
- Ромките, кои често се соочуваат со институционални бариери и недоволна доверба во системот;
- самохраните мајки кои не ги исполнуваат формалните услови за социјална помош (на пример, недоволно формализирани приходи, нерешен статус на старателство);
- жени кои живеат во неформални населби, каде адресните, имотните и административните податоци не се уредени;
- жени без формализирани имотни односи, кои не можат да приложат документи што државата ги бара за влез во мерките.

Комбинацијата од административни бариери, недостиг од теренски услуги и отсуство на родово сензитивно таргетирање создава ситуација во која социјалните мерки најмногу ги користат жените кои и онака имаат подобар пристап до институциите, додека оние со највисок степен на ранливост остануваат недопрени од системот.

Последицата е репродуцирање на социјалната нееднаквост, наместо нејзино ублажување.

#### 4.4.3. Здравствените мерки не ги препознаваат специфичните потреби на жените

Анализата на здравствените документи и протоколи покажува дека кризното планирање се третира претежно од универзален, биомедицински аспект, без да се земат предвид родовите димензии на здравствената ранливост. Иако жените имаат специфични здравствени потреби, ниеден документ не обезбедува јасни насоки за нивна заштита во кризен контекст.

Неколку клучни празнини се особено значајни:

- Нема протоколи за поддршка на трудници и родилки во услови на ограничен пристап до болници, преоптоварен систем или нарушени транспортни услуги.
- Нема посебни мерки за континуитет на гинеколошки и репродуктивни услуги, иако овие услуги не можат да се одложат без последици.



**ImpAct**  
Center for Human Rights



- Психосоцијалната поддршка за мајки и жени во постпородилен период е целосно отсуства, иако кризите значително го зголемуваат нивото на стрес, анксиозност и ризик од депресија.
- Жените во рурални и оддалечени средини немаат план за пристап до здравствена грижа, ниту механизми за мобилни услуги, транспорт или телемедицина.

Овој модел покажува дека здравствениот систем ја разбира кризата како „еднакво ризична“ за сите, иако податоците јасно покажуваат дека жените се соочуваат со специфични здравствени последици што не можат да се адресираат со универзални мерки.

Недоволната интеграција на родовата перспектива во здравственото планирање резултира со тоа што во кризни услови:

- се зголемува ризикот по здравјето на жените;
- расте бројот на нелекувани здравствени проблеми;
- се продлабочува долгорочната здравствена нееднаквост;
- жените потешко пристапуваат до услуги кои се клучни за нивната благосостојба.

#### 4.5. Буџетските текови не ја следат родовата логика

Финансиската анализа укажува дека начинот на кој се планираат, распределуваат и следат јавните средства во Република Северна Македонија не овозможува да се види дали буџетските интервенции навистина ги адресираат потребите на жените и на другите ранливи групи. Иако постои свест за важноста на правична распределба, системот сè уште нема инструменти кои би обезбедиле транспарентност и прецизно таргетирање во кризни услови.

##### 4.5.1. Недостиг на родово означување на буџетските ставки

Прегледот на буџетските програми и подпрограми покажа дека родовата перспектива е целосно отсутна од финансиското планирање. Буџетските документи:

- не содржат родово означени активности, што значи дека не може да се утврди кои програми имаат директно или индиректно влијание врз жените;

- не предвидуваат обврска за разграничување на средствата според целни групи, па така останува неевидентирани дали одредени мерки стигнуваат до групите со највисок ризик;
- не користат индикатори за родово влијание, што ја ограничува можноста да се оцени ефектот на средствата врз намалување или продлабочување на нееднаквоста.

Во ваков систем, дури и мерките што создаваат позитивен родов ефект остануваат невидливи, а оние кои имаат непожелни последици не се идентификуваат ниту корегираат.

Отсуството на родово означување придонесува за буџетска „неутралност“ на хартија, зад која често се крие реална нееднаквост.

#### 4.5.2. Ограничена буџетска транспарентност во делот на кризен одговор

Кризите обично бараат брзи финансиски интервенции. Меѓутоа, токму во такви услови системот покажува најголеми слабости. Анализата на буџетските документи од последните кризни години (COVID-19, енергетска криза, економски шокови) покажува:

- чести и ненавремено објавени прераспределби на средства;
- недостаток на детални извештаи за тоа кој ги користел средствата и под кои услови;
- неможност да се сегментираат корисниците според пол, возраст, ранливост или локација;
- ограничени податоци за тоа како општините ги користеле средствата за кризни мерки.

Кога средствата се распределуваат или пренаменуваат без јасна методологија и без заснована анализа, невозможно е да се открие дали поддршката стигнала до жените, особено до:

- самохрани мајки,
- жени во неформална економија,
- рурални жени,
- жртви на насилство,
- жени со попреченост.

Отсуството на транспарентност не значи само недоволна отчетност; тоа ја ограничува способноста на државата да учи од искуството и да го подобрува кризното планирање.

#### 4.5.3. Недостасува систем за мерење на влијанието на средствата

Дури и кога е познато колку средства се распределени, не постои механизам за проценка на ефектот — дали интервенциите навистина го намалиле ризикот, го подобриле пристапот до услуги или ја намалиле ранливоста.

Во моментот, државата не може да одговори на прашања како:

- Кои групи реално имале корист од економските и социјалните пакети?
- Дали жените добиле подеднаква или помала поддршка од мажите?
- Дали интервенциите го намалиле ризикот од сиромаштија кај жените?
- Каков бил опфатот на самохраните мајки или жените во неформална економија?
- Дали здравствените мерки биле достапни за трудници и родилки?

Без систем за мерење на влијанието — кој вклучува базични индикатори, родова анализа и извештајни механизми — буџетските интервенции остануваат на ниво на финансиско трошење, а не на јавна политика со мерлив резултат.

Ова е една од најкритичните празнини, бидејќи без анализи на ефектите, секоја идна мерка се носи без искуствена основа и ризикува да ги повтори слабостите од претходните кризни циклуси.

#### 4.6. Ризици и структурни слабости

Анализата откри повеќе длабоки, системски слабости кои влијаат врз целокупната функционалност на кризното управување и кои создаваат реални ризици при донесување и спроведување мерки. Овие ризици не се само технички — тие се вградени во институционалната архитектура, административните практики и начините на кои се креираат јавните политики.

##### 4.6.1. Недостаток на податоци според пол, возраст и ранливост

Ова се издвојува како најзначајната празнина, бидејќи го попречува секој следен чекор во планирањето, мониторингот и евалуацијата.

Во моментов:

- податоците што ги доставуваат институциите не се разграничени според пол;
- недостасуваат податоци за групи кои се посебно засегнати (самохрани родители, жени со попреченост, неформална економија);
- општините немаат унифициран систем за прибирање информации;
- дел од податоците се собираат рачно, со големи варијации во квалитет.

Без такви податоци, институциите практично работат „во темница“: мерките се креираат според општи претпоставки, а не според реални потреби.

Ова претставува сериозен ризик, особено ако се земе предвид дека ефектите од кризите се длабоко родово диференцирани.

#### 4.6.2. Ниска доверба во институциите

Податоците, јавните реакции и искуствата на терен укажуваат дека дел од граѓаните поголема доверба имаат во:

- женските организации,
- локални НВО кои работат во заедниците,
- неформални мрежи за поддршка,

отколку во официјалните институции.

Ова е длабока структурна слабост, бидејќи:

- го намалува опфатот на институционалните мерки,
- го отежнува комуницирањето на информациите,
- создава паралелни системи на поддршка,
- доведува до недоволна употреба на јавните услуги, дури и кога тие постојат.

Ниската доверба значи дека мерките не ја достигнуваат целната група — а особено жените во ризик.

#### 4.6.3. Ограничени ресурси во локалните самоуправи

Локалните самоуправи се „првата линија“ во секоја криза. Тие најдобро ги познаваат потребите на заедницата, но за жал располагаат со многу ограничени ресурси:

- недоволен број на стручни лица,
- ограничени буџети за итни интервенции,
- недостиг од опрема (ИТ системи, возила, мобилни тимови),
- недоволна подготвеност за родово сензитивно планирање.

Дополнително, постојат големи разлики меѓу урбаните и руралните општини.

Ова создава ризик од нерамномерна заштита: жените во рурални средини многу потешко добиваат поддршка, информации и услуги.

#### 4.6.4. Нефлексибилни буџетски процедури

Иако кризите бараат брза реакција, буџетските правила ретко дозволуваат таква динамика. Процесите за пренамена средства честопати се долги, административни и зависни од повеќе институции.

Какви последици создава ова?

- интервенциите се доцни;
- приоритетните групи не добиваат навремена поддршка;
- општините често мора да „импровизираат“ без тие да имаат мандат или капацитет;
- буџетските промени ретко се придружени со родова анализа.

Во практика, „административната нефлексибилност“ е една од најголемите причини мерките да не го дадат очекуваниот резултат.

#### 4.6.5. Политичка нестабилност и непостојаност на политиките

Промените во владини приоритети, чести реструктурирања на институции и кратки политички циклуси доведуваат до:

- прекин на имплементацијата на започнати мерки,
- одложување на стратегии,
- промена на кадарот кој работи на клучни процеси,
- слаб континуитет во соработката со НВО и локални актери.

Кризното управување бара долгорочна стабилност, но во практика постојат периоди кога процесите се стопираат поради политички промени.

Ова создава ризик од фрагментација, која најсилно ги погодува токму најранливите групи.

Овие ризици не се изолирани — тие се меѓусебно поврзани. Недостатокот на податоци го отежнува планирањето; ограничените капацитети во локалните самоуправи го отежнуваат спроведувањето; политичката нестабилност го нарушува континуитетот; а недовербата во институциите го намалува опфатот на мерките.

За да функционира ефикасен, родово сензитивен систем за кризи, неопходно е овие ризици да се адресираат на системско, а не само на техничко ниво.

## 5. ДИСКУСИЈА

Дискусијата ги интегрира наодите од анализата и ја поставува нивната суштина во поширокиот контекст на институционални практики, јавни политики, родови односи и системски ограничувања во Република Северна Македонија. Кризите се земени како аналитички објектив през кој се гледа реалната функционалност на системот: не само што го нарушуваат секојдневието, туку и ги разоткриваат скриените слабости, структурни празнини и неусогласени политики.

### 5.1. Кризите како огледало на системските слабости

Кризите, без разлика дали се здравствени, економски или социјални, имаат способност да го „огледуваат“ вистинскиот капацитет на државата. Наместо да создадат сосема нови проблеми, тие најчесто ги засилуваат и прават поочигледни слабостите што постојат долго пред кризата.

Неколку структурни линии стануваат особено изразени:

#### 1) Фрагментираност на институциите

Формално, кризното управување е распределено меѓу повеќе институции, но одговорноста е распарчена. Секоја институција има дел од мандатот, а ретко кој има целосна одговорност или капацитет да ја води интервенцијата.

Ова создава систем кој на хартија е комплексен и обемен, но во реалност делува дисперзиран и тешко координиран.

## 2) Недоследна координација

Иако координациски механизми постојат, тие не функционираат доволно синхронизирано. Во практика тоа доведува до:

- мерки кои се носат одвоено по ресори,
- информации кои не се разменуваат навремено,
- различни толкувања на надлежностите,
- одлуки кои доцнат во критични моменти.

Кога координацијата е нестабилна во „мирни“ периоди, таа станува пресудно слаба во кризни околности.

## 3) Неприсутна родова перспектива во политиките и практиките

Жените и маргинализираните групи се непропорционално погодени од секоја криза, но нивната реалност ретко се рефлектира во националните стратегии, оперативни протоколи и буџетски интервенции.

Во изостанок на родова анализа, мерките се претставуваат како „универзални“, но нивниот ефект е сè само не универзален.

## 5.2. Родовата динамика како клучен структурен фактор

Родовата перспектива во јавните политики често се третира како дополнителен или тематски сегмент. Меѓународните стандарди, пак, јасно укажуваат дека родовата еднаквост е структурен предуслов за ефективно управување со ризици и кризи. CEDAW, Sendai Framework, EU GAP III и IASC Guidelines го третираат родовиот аспект како составен дел на секоја фаза: подготовка, одговор, опоравување и отпорност.

Зошто родовата динамика е толку важна?

Затоа што жените, девојките и маргинализираните групи се наоѓаат во специфични општествени и економски позиции кои ја обликуваат нивната ранливост во кризи:

- тие се главните носители на неплатената грижа во домот;
- почесто работат во неформална или нестабилна економија;
- имаат различни здравствени потреби, особено во областа на репродуктивното здравје;
- се со поголем ризик да изгубат работа или приходи;
- имаат ограничен пристап до информации и дигитални алатки;
- се во повисок ризик од родово базирано насилство во услови на стрес и ограничено движење.

Овие димензии покажуваат дека мерки кои не ги земаат предвид родовите разлики се мерки кои ја намалуваат сопствената ефективност.

Родовата перспектива директно влијае врз:

- достапноста на услугите – дали жените можат да стигнат до мерките во практична смисла;
- финансиската стабилност – дали мерките обезбедуваат заштита за оние со најмалку економска сигурност;
- здравствените резултати – особено во делот на репродуктивните услуги;
- социјалната кохезија – бидејќи жените често играат клучна улога во заедницата;
- учеството во одлучување – што одредува кои перспективи се слушаат и кои приоритети се поставуваат.

### 5.3. Невидливи групи и ограничена ефективност на мерките

Една од најјасните пораки од анализата е дека системот за кризно управување не е структурно подготвен да ги препознае и опфати најранливите групи жени. Иако во документи често се користи терминологија како „ранливи категории“, зад оваа генерализација се губат конкретните групи и нивните реални животи.

Меѓу најзасегнатите категории се:

- жени кои живеат во рурални и оддалечени



**ImpAct**  
Center for Human Rights



подрачја;



- Ромки;
- мигрантки, барателки на азил и жени во транзит;
- самохрани мајки;
- жени со попреченост;
- жени вклучени во неформална економија.

Овие групи многу ретко се појавуваат како посебна категорија во официјалните статистики и извештаи. Токму поради тоа, нивните потреби не се земаат предвид при дизајн на мерки, а уште помалку при распределба на ресурси. Кога една група е статистички „невидлива“, мерките остануваат без можност да ја препознаат и целат.

Конкретните примери ја потврдуваат оваа слика:

- Економските мерки засновани на формален работен статус не ги опфаќаат жените во неформална економија, иако тие често се најпогодени од кризата.
- Социјалните мерки почиваат на формални семејни и имотни структури, што значи дека многу самохрани мајки не ги исполнуваат условите и остануваат надвор од опфат.
- Локалните служби немаат соодветен транспорт, преведувачи или пристапна инфраструктура, па жените со попреченост и мигрантките практично немаат реална можност да стигнат до услугите.

Ова укажува на потреба од интерсекционален пристап во политиките: жените не се хомогена категорија и не се сите погодени на ист начин. Полот, етничката припадност, местото на живеење, социјалниот статус и формалниот/неформалниот работен ангажман се пресекуваат и создаваат различни нивоа на ризик.

Кога овие пресекувања не се земаат предвид, мерките остануваат ограничени, а понекогаш и контрапродуктивни.

#### 5.4. Недостатокот од податоци по пол како критичен системски ризик

Недостигот од податоци разграничени според пол, возраст, етничка припадност и тип на ранливост се издвојува како една од најзначајните слабости во целиот систем. Без квалитетни податоци, институциите не можат да планираат, да таргетираат, ниту да учат од сопственото искуство.

Последиците од оваа празнина се повеќеслојни:

1. Нема реална слика за тоа кој е најпогоден  
Кога податоците не се разграничени, институциите се принудени да работат на основа на претпоставки и фрагментирани информации. Мерките се креираат „на чувство“ наместо врз анализи.
2. Не може да се дизајнираат прецизни и таргетирани мерки  
Политика која не знае точно на кого се однесува не може да биде ефикасна.  
Универзалниот пристап без сегментација по пол и ранливост неизбежно создава нееднакви резултати.
3. Отсутствува механизмот за следење на ефектите  
Ако не се знае кој добил поддршка, не може да се утврди дали средствата стигнале до групите со најголема потреба. Без такви информации, нема можност за корекција или подобрување на мерките.
4. Нема основа за системско учење и подобрување  
Политиките остануваат статични. Недостигот од податоци ја прекинува основната логика:  
податоци → анализа → заклучоци → подобрување.

Како резултат на сето ова, државата навлегува и се движи низ кризи со ограничена видливост. Реакцијата може да биде брза во формална смисла, но тешко може да биде прецизна и правична кога не се знае точно кој е најзасегнат.

5.5. Буџетското планирање е водено од логика на доминантни сектори, а не од логика на потреби

Анализата укажува дека буџетите и економските интервенции во голема мера го следат приоритетот на доминантните сектори и економски интереси, наместо приоритетот на ранливите групи и родовата еднаквост.

Може да се издвојат три клучни проблеми:

1. Родово одговорното буџетирање не е интегрирано во дизајнот на мерките  
При осмислување на кризни пакети и програми, ретко се користи родова анализа.  
Мерките формално се претставуваат како „за сите“, но ефектите се различни за мажи и жени, како и за различни групи жени.

2. Нема родово означени средства во фазата на имплементација. Буџетите не содржат ознаки што би покажале колкав дел од средствата се наменети за жени, за самохрани родители, за жртви на насилство или за жени во неформална економија. Поради тоа, невозможно е да се утврди дали финансиите го следат принципот на правичност.
3. Евалуацијата не ги мери родовите ефекти. Без јасно дефинирани индикатори и без систематски извештаи, државата не може да утврди дали мерките довеле до намалување на родовата нееднаквост, или напротив — до нејзино продлабочување.

Искуството на други земји покажува дека кога родово одговорното буџетирање е систематски интегрирано (во фазата на дизајн, имплементација и евалуација), кризните интервенции стануваат поефективни, поправични и потранспарентни. Тоа не е само прашање на технички пристап, туку на целокупен начин на размислување за тоа кому јавните средства навистина служат.

#### 5.6. Жените во неформалната економија – хронична структурна невидливост

Жените кои работат во неформалната економија се една од најзасегнатите, а истовремено и најмалку заштитени групи. Тие често:

- немаат формален работен статус,
- немаат пристап до боледување, породилно отсуство или здравствено осигурување,
- не можат да аплицираат за државни мерки кои бараат формални договори или регистриран приход,
- работат во услови на ниска плата, нестабилна работа и висок ризик.

Во кризни периоди:

- обемот на нивната работа се зголемува (особено во сферата на грижата и домашната работа),
- приходите се намалуваат или целосно исчезнуваат,
- недостигот од формален статус ги остава без механизми за заштита и поддршка.

Ова создава длабока системска и социјална неправда: жените кои ја одржуваат грижата, домот и дел од локалната економија остануваат без видлива институционална поддршка.

Нивната невидливост во статистиките значи и невидливост во политиките.

5.7. Ограничената застапеност на жените во одлучувањето го намалува квалитетот на мерките

Меѓународните искуства и истражувања покажуваат дека поголемото учество на жените во процесите на одлучување е поврзано со:

- поинклузивни политики,
- поголем фокус на социјална заштита,
- посензитивен пристап кон ранливи групи,
- мерки насочени кон долгорочна благосостојба и кохезија.

Во контекст на Македонија, сепак, жените се ретко позиционирани во клучните кризни тела, управни структури и комисии со одлучувачка улога. Често се присутни во оперативни или советодавни улоги, но не и во позициите на кои се кројат финалните одлуки.

Последиците од оваа состојба се повеќекратни:

- мерките не ги рефлектираат доволно искуствата на жените во криза;
- родовите разлики во ранливост и пристап до услуги остануваат занемарени;
- најранливите групи жени остануваат без специфично дизајнирана поддршка.

Ова прашање е истовремено прашање на правичност и на квалитет на јавните политики: систем кој не ги вклучува жените во одлучувањето не може во целост да ги препознае и адресира родовите димензии на кризите.

5.8. Улогата на граѓанските организации – значаен, но недоволно интегриран ресурс

Граѓанските организации, особено женските и локалните, имаат клучна улога во секој кризен контекст. Тие:

- први регистрираат промени и ризици во заедницата,
- имаат доверба кај ранливите групи,
- обезбедуваат хуманитарна, психосоцијална и правна помош,

- поседуваат детални сознанија за специфичните потреби на жените, децата и маргинализираните групи.

И покрај ова, нивната улога формално останува слабо интегрирана во системот:

- ретко се вклучени во кризните штабови или работни групи;
- немаат формален мандат во институционалниот систем на кризни одговори;
- немаат систематски пристап до институционални податоци;
- финансирањето најчесто е проектно и краткорочно.

Ова претставува сериозна пропуштена можност. Во современите модели на управување со кризи, НВО секторот се третира како стратешки партнер, а не како дополнителен или ад-хок ресурс. Вклучувањето на граѓанските организации — со јасно дефинирани улоги, мандат и пристап до податоци — значително ја зголемува ефикасноста и опфатот на мерките.

#### 5.9. Кризите ја прават видлива автоматизираната дискриминација

Еден од најсуптилните, но многу важни заклучоци е дека голем дел од дискриминаторните исходи не се резултат на свесна намера, туку на веќе воспоставени практики и структури кои автоматски создаваат нееднаквост.

Во кризни услови:

- мерките се носат брзо;
- времето за анализа е ограничено;
- се користат претходни шаблони на работа;
- нема доволно податоци;
- жените и претставниците на ранливите групи ретко се дел од процесот на одлучување.

Кога во таков контекст се применуваат „стандардни“ решенија, тие често ги репродуцираат старите шеми на исклучување. Така се создава она што може да се нарече автоматизирана или структурна дискриминација: резултат на системот, не на поединечна одлука.

Ова уште еднаш ја потврдува потребата од системска промена на процедурите, методите и критериумите, а не само од корекција на поединечни мерки.

## 5.10. Импликации за развој на нов механизам за мониторинг

Сите претходни наоди водат кон заклучок дека е неопходен нов, системски поставен механизам за следење на стратегии, акциски планови и буџети во кризни ситуации, со јасен родов фокус.

Клучните елементи на тој механизам треба да бидат:

- централна структура за координација, која има јасен мандат, но и капацитет да работи со локалните самоуправи;
- интегриран систем за податоци што собира информации по пол, возраст, етничка припадност, тип на ранливост и локалитет;
- родово означени буџети и програми, кои овозможуваат да се следи каде завршуваат средствата и каков ефект имаат;
- формализирано вклучување на НВО секторот, особено женските организации, во мониторинг и евалуација;
- усогласување со меѓународните обврски (CEDAW, Sendai, SDGs, EU GAP III), со јасно дефинирани индикатори;
- функционалност и во „мирни“, и во кризни услови, за да се обезбеди континуитет, а не ад-хок реакции.

Таков механизам претставува не само технички инструмент, туку и суштинска институционална реформа. Тој ја менува логиката на планирање, начините на распределба на средства и начинот на кој државата ја сфаќа сопствената одговорност кон жените и другите ранливи групи во време на криза.

## 6. ПРЕДЛОГ МЕХАНИЗАМ ЗА СЛЕДЕЊЕ НА НАЦИОНАЛНИ СТРАТЕГИИ, АКЦИСКИ ПЛАНОВИ И БУЏЕТИ ВО КРИЗНИ СИТУАЦИИ

Ова поглавје претставува детален модел за системска трансформација на начинот на кој институциите во Република Северна Македонија ги планираат, спроведуваат, следат и евалуираат стратегиите и мерките во кризни услови. Механизмот е дизајниран така што може да се имплементира постепено — но секој негов елемент има практично значење.

Неговата цел е да создаде единствен, усогласен и родово правичен систем, кој гарантира дека мерките:

- се базираат на податоци,



**ImpAct**  
Center for Human Rights



- се брзи, но и прецизни,
- се транспарентни,
- го следат начелото *leave no one behind (LNOB)*,
- ги земаат предвид родовите нееднаквости,
- се координирани меѓу институциите и локалната самоуправа,
- ги насочуваат ресурсите таму каде се најпотребни.

Системот се темели на најдобрите глобални стандарди: UNDRR Sendai Framework, CEDAW GR37, EU GAP III, OECD Gender Toolkit, SDG 5, SDG 11 и SDG 13, како и Agenda 2030.

## 6.1. Основни принципи на механизмот

Принципите не се декларативни; тие ја дефинираат логиката на секој оперативен чекор.

### 1) Интегрираност

Кризите не се секторски — затоа ни реагирањето не може да биде секторско. Интегрираност значи:

- здравство, социјала, економија, безбедност и локално управување работат во единствен систем;
- секоја институција ги споделува податоците и индикаторите со другите;
- мерките меѓусебно се надополнуваат, наместо да се преклопуваат.

Практично значење: Ниту една институција нема „самостојна“ мерка — секој чекор мора да биде видлив за сите останати, преку национална платформа.

### 2) Родовост како структурна компонента

Родовата анализа не е последен чекор, туку почетна и завршна точка.

Тоа подразбира:

- дефинирање родови индикатори;
- буџетски обележувања за родово влијание;



- обврска за родово засебно собирање на податоци;
- процена на ризикот по различни групи жени.

Практични прашања што секоја мерка мора да ги одговори:

- Кои жени се најпогодени?
- Кои можат да останат надвор од мерката?
- Дали мерката ја намалува или ја зголемува родовата нееднаквост?
- Како ќе се мери ефектот?

### 3) Транспарентност и отчетност

Сите податоци, буџети, индикатори и ефекти мора да бидат јавно достапни. Ова создава доверба и спречува неправилности.

Оперативно значење:

- месечни и квартални извештаи,
- отворена дата-база со податоци,
- јавно достапни буџетски документи,
- независна ревизија.

### 4) Меѓусекторска координација

Формален механизам за координација е неопходен.

Тој ги дефинира:

- улогите на секоја институција,
- кој кому известува,
- кој ги собира податоците,
- кој носи одлука за корекција на мерки.

Без ова, мерките остануваат паралелни и нефункционални.

## 5) Дигитализација и автоматизација

Кризите бараат брзи податоци. Затоа се воспоставува национална дигитална платформа ГЕН-КРИЗИ, која:

- собира податоци од институциите во реално време,
- ги анализира трендовите,
- ги прикажува индикаторите визуелно,
- овозможува регионални споредби,
- автоматски генерира извештаи.

## 6) Инклузивност и учество на НВО и женски организации

Женските организации се теренски „радар“. Тие имаат информации за ризици многу пред институциите.

Затоа механизмот бара:

- нивно учество во работни групи,
- пристап до податоци,
- мандат за мониторинг,
- редовни консултации,
- финансирање на теренска работа.

## 7) Флексибилност и адаптабилност

Кризите не следат линеарна логика. Затоа механизмот мора да дозволува:

- промена на индикатори,
- брза пренамена на буџетски средства,
- адаптација на мерките според локалниот контекст,
- скалирање или намалување на интервенциите зависно од ризикот.

## 6.2. Архитектура на механизмот



Механизмот се состои од пет меѓусебно поврзани столба, кои заедно го обликуваат целиот систем:

1. Институционална рамка
2. Систем за податоци и анализа
3. Индикаторски систем
4. Буџетска интеграција и РОБ
5. Известување, ревизија и корекција

### **СТОЛБ 1 — Институционална рамка**

Столб 1 ја поставува основната архитектура на системот. Тој утврдува кој носи одговорност, како се координираат институциите и како се обезбедува дека родовата перспектива е структурно вградена во целокупното кризно управување.

Овој столб е критичен затоа што без јасни тела, процедури и мандати, ниту еден систем на мониторинг не може да функционира.

#### **6.2.1. Национална работна група за родово-сензитивно следење на кризи (НРГ-Кризи)**

Националната работна група е врвното стратешко и координативно тело. Таа се формира со одлука на Владата и има мандат да го управува целиот процес на мониторинг и оценување на стратегиите, акциските планови и буџетите во кризни ситуации.

Состав:

- Министерство за социјална политика, демографија и млади (координатор)
- Центар за управување со кризи
- Дирекција за заштита и спасување
- Министерство за финансии
- Министерство за здравство
- Министерство за економија
- Агенција за вработување

- Најмалку три женски организации (со формален статус, не само консултативен)
- Национален совет за родова рамноправност
- UN Women (советодавна и техничка поддршка)
- Академски експерти по род, социјална политика, кризи и јавни финансии

Мандат и надлежности:

НРГ-Кризи има обврска да обезбеди дека системот е функционален, координиран и усогласен со родовите стандарди. Тоа вклучува:

- Одобрување на националните индикатори за мониторинг (социјални, економски, здравствени, буџетски).
- Следење на имплементацијата на стратегиите и акциските планови, со фокус на родовите ефекти.
- Анализа на годишните и кварталните извештаи доставени од институции и општини.
- Предлог на измени во мерките и буџетите, кога се утврдуваат празнини, исклучувања или нееднакви ефекти.
- Координација со меѓународните стандарди и усогласување со CEDAW, Sendai Framework, EU GAP III, Istanbul Convention, Agenda 2030.
- Иницирање на итни ревизии во случаи на:
  - нагли промени на ризик,
  - големи застои во имплементација,
  - драматични родови последици.

Оперативна динамика:

- редовни состаноци еднаш месечно,
- интензивирани состаноци во кризни периоди (еднаш неделно),
- итни состаноци при аларм од ЦУК, ДЗС или МСПДМ.

Со ова, НРГ-Кризи станува централна точка за надзор и насочување на целиот систем.

### 6.2.2. Локални родови фокус-точки во секоја општина



Локалните родови фокус-точки се оперативниот дел на механизмот. Тие обезбедуваат дека реалната состојба од терен — особено потребите на жените, децата, самохраните родители, лицата со инвалидитет, Ромките и мигрантките — стануваат дел од националните политики.

Клучни задачи:

- Собирање податоци за домаќинства, групи во ризик, пристап до услуги, економска ранливост, родово базирано наилство
- Идентификација на практични бариери: (транспорт, пристапност, јазични бариери, дигитална нееднаквост, здравствени услуги).
- Координација со Центрите за социјална работа за податоци за ранливи групи.
- Соработка со здравствени домови и патронажни служби, посебно за трудници, мајки и жени со хронични заболувања.
- Редовно доставување податоци во националната платформа (ГЕН-КРИЗИ).
- Контакт со локални НВО, особено женски организации, за мапирање на ризици, потреби и случаи што институциите не ги забележуваат.
- Известување до НРГ-Кризис, со квартални и ад-хок извештаи.

Зошто е ова важно?

Затоа што токму локалната самоуправа прва ги гледа последиците од криза, а женските потреби најбрзо се забележуваат на терен.

Фокус-точките се мостот што го поврзува „високото“ планирање со реалните, секојдневни предизвици.

### 6.2.3. Институционални родови тимови

Секоја централна институција (МСПДМ, МЗ, МФ, МВР, ЦУК, ДЗС, АВРСМ, Минситертсво за економија и социјална политка) формира мал интересен тим од 3–5 лица.

Овие тимови го носат процесот внатре во институцијата и обезбедуваат дека родовите аспекти не се оставени како „додаток“, туку се вклучени во секое планирање, процедура, буџет и анализа.

Функции и задачи:

- Родова анализа на сите мерки и протоколи (вклучително проценка на влијанија и ризици).
- Преглед и оцена на буџетите од перспектива на родово одговорно буџетирање (РОБ).
- Координација со НРГ-Криси (доставување податоци, учество во работни групи, имплементација на препораки).
- Подготовка на квартални родови извештаи, кои содржат:
  - родови индикатори,
  - анализа по групи,
  - идентификувани празнини,
  - препораки за подобрување.
- Поддршка на локалните фокус-точки, со обука, техничка поддршка и проверка на податоци.
- Идентификација на ризици внатре во институцијата, како:
  - недостиг од податоци,
  - нефункционални процедури,
  - недоволна вклученост на ранливи групи.

Практичен ефект:

Ова создава „мрежна структура“: локално → институционално → национално → назад локално, со постојан проток на информации, анализа и координација.

## **СТОЛБ 2 — Систем за собирање податоци и анализа**

*Овој столб го дефинира најкритичниот дел од механизмот — евиденцијата, мониторингот и аналитичката поддршка. Без структурирани и сегментирани податоци невозможно е да се планираат, таргетираат и оценуваат родово сензитивни мерки.*

Квалитетниот систем за податоци обезбедува:

- видливост на ранливите групи,
- прецизно таргетирање на мерки,

- рано предупредување за зголемени ризици,
- информирано донесување одлуки,
- координација меѓу секторите,
- транспарентност и отчетност на институциите.

### 6.3.1. Дигитална платформа „ГЕН-КРИЗИ“ — Национален модул за родови податоци во кризи

„ГЕН-КРИЗИ“ претставува централен дигитален систем кој ги интегрира податоците од сите релевантни институции: МСПДМ, ЦУК, ДЗС, МВР, МЗ, АВРСМ, здравствените установи, општините и НВО секторот.

Стратегиска улога на платформата

Платформата е дизајнирана да биде *точка на вистина* за сите информации поврзани со родови аспекти во кризни состојби.

Таа овозможува:

- конзистентни методологии за собирање податоци,
- усогласени категории и индикатори,
- автоматизирано известување,
- пристап на сите институции до исти податоци,
- брза анализа при промени на ризикот.

Ова е предуслов за реално планирање — без обединети и точни податоци, мерките остануваат реактивни и недоволно насочени.

Функционални компоненти на платформата

#### 1) Централизирана база на податоци (Data Lake)

Платформата собира податоци по:

- пол,
- возраст,

- етничка припадност,
- ниво на образување,
- статус на ранливост (самохрани родители, лица со попреченост, Ромки, мигранти),
- територијална распределба.

## 2) Автоматски извештаи и графички прегледи

- месечни, квартални и тематски извештаи,
- графици, компаративни трендови, мапи по општини,
- анализи според институција.

## 3) Мапирање на трендови и идентификација на „црвени точки“

Алатката користи алгоритми за да утврди:

- растечки ризици,
- области со акумулирана ранливост,
- групи кои нагло излегуваат од системот (job loss spike, GVB patterns).

## 4) Early Warning Module

Модул за рано предупредување врз основа на:

- пораст на случаи на насилство,
- нагло зголемување на невработеност кај жени,
- прекин на услуги за репродуктивно здравје,
- прекумерна оптовареност на социјалните служби.

## 5) Dashboards за институциите

Секој корисник (министерства, општини, НВО) може да користи:

- филтри,
- визуелни панели,
- индикаторски алатки,
- мапи на ризик.

## 6) Споделување податоци со меѓународни системи

Платформата е компатибилна со:

- UNDRR информациски стандарди,
- CEDAW reporting system,
- EU GAP индикатори,
- SDG monitoring framework.

*Клучни типови податоци со проширена содржина*

- ✓ Социјален сегмент

Платформата ги собира и вкрстува податоците за:

- број на самохрани мајки и татковци,
- домаќинства под линија на сиромаштија,
- број на деца под ризик,
- пристап до здравствени, образовни и социјални услуги,
- достапност на услуги во заедницата (дневни центри, помош во дом, мобилни тимови),
- податоци за лица со попреченост (тип попреченост, бариери, потреби).

- ✓ Економски сегмент

- стапка на невработеност по пол и возраст,
- број на новорегистрирани и згаснати женски бизниси,
- процент на жени во неформална економија,
- плати и разлики по пол,
- финансиски загуби во секторите каде работат жени,
- пристап до субвенции и пакет мерки.

✓ Здравствен сегмент

- пристап до услуги за репродуктивно здравје,
- број на трудници во кризни региони,
- континуитет на гинеколошки услуги,
- здравствени ризици кај жени со хронични заболувања,
- достапност до патронажни служби.

✓ Насилство врз жени

- број на пријавени случаи (МВР + НВО),
- трендови по вид на насилство (физичко, психолошко, економско, дигитално),
- време на институционален одговор,
- капацитети и искористеност на склоништа,
- број на издадени привремени мерки за заштита,
- број на случаи пријавени од соседство/свидетели (индикатор за затворени заедници).

Платформата генерира и „ризични профили“ на општини каде бројките нагло растат.

### 6.3.2. Динамика на собирање податоци — како функционира системот?

Динамиката е осмислена за да обезбеди и стабилност, и флексибилност.

Во кризни услови

Податоците се собираат:

- месечно,
- неделно за критични индикатори (родово базирано насилство, невработеност, специфични здравствени услуги),

- во реално време за high-alert ситуации (аларми од ЦУК, изоляции, потешкотии со услуги).

Ова овозможува брзи реакции и адаптација на мерките.

Во нормални услови

- квартално прибирање на податоци за сите сектори,
- годишен консолидиран извештај со родови анализи,
- периодична ревизија на индикаторите.

Дополнителни механизми

- *Validation checkpoints*: внатрешна проверка на точноста на податоците.
- *Local-to-national pipeline*: локалните фокус-точки ги доставуваат податоците директно во платформата.
- *Cross-institutional harmonisation*: обединување на податоци од ЦСР, МЗ, МВР, АВРСМ, НВО.

### СТОЛБ 3 — Индикаторски систем за родово и кризно следење

Индикаторскиот систем претставува структурно јадро на мониторинг механизмот. Тој овозможува мерливо, конзистентно и споредливо следење на ефектите на стратегиите, акциските планови и буџетските мерки во нормални и кризни услови.

Системот е дизајниран да биде стандардизиран, оперативен, родово сензитивен и целосно интегриран со платформата ГЕН-КРИЗИ.

#### 6.4.1. Типови индикатори

Индикаторите се организирани во четири категории, согласно меѓународната методологија (OECD, UNDRR, UN Women M&E Framework). Секој индикатор има:

- цел на мерење,
- формула,
- мерна единица,
- целна вредност,



- извор на податоци,
- метод за вкрстување со родови и ранливи групи.

### 1) Input индикатори (што вложуваме)

*Input индикаторите ги мерат ресурсите, кадарот, буџетите и инфраструктурата што државата ги обезбедува за спроведување на мерките.*

Примери:

- број на обучени службеници за родова интеграција во кризни мерки,
- број на општини со воспоставена фокус-точка,
- износ на буџетски средства означени како родово таргетирани,
- број на функционални центри за поддршка на семејства во криза.

Значење:

Без јасна слика за вложените ресурси, невозможно е да се оценат резултатите.

### 2) Output индикатори (што е спроведено)

Овие индикатори мерат реално спроведени активности, програми и услуги.

Примери:

- број на реализирани програми за поддршка на ранливи жени,
- број на општини кои имплементирале локален кризен план со родови мерки,
- број на здравствени пунктови што обезбедуваат услуги за трудници во криза,
- број на кампањи за подигање свесност.

Значење:

Output индикаторите ја мерат *активноста*, но не и ефектот.

### 3) Outcome индикатори (краткорочен и среднорочен ефект)

Овие индикатори покажуваат дали мерките создаваат промена кај корисниците или системот.



Примери:

- процент на жени кои добиле економска поддршка во криза,
- зголемен пристап до услуги за репродуктивно здравје,
- намалени бариери за жените со попреченост во пристап до институции,
- намалено време на институционален одговор во случаи на РБН.

Значење:

Outcome индикаторите се најважни за процена на ефикасноста.

#### 4) Impact индикатори (долгорочна, системска промена)

Овие индикатори мерат трајни промени во системот или благосостојбата на населението.

Примери:

- намалена родова разлика во економската ранливост,
- намалена стапка на насилство врз жени во кризни периоди,
- подобрена отпорност на заедниците и семејствата,
- зголемена политичка и институционална застапеност на жените.

Значење:

Impact индикаторите ја покажуваат вистинската трансформација што ја создаваат мерките.

#### 6.4.2. Матрица за мониторинг

Матрицата е алатката што институциите ја користат за систематско следење. Таа мора да биде унифицирана за сите државни институции.

Интервенција	Индикатор	Тип	Формула мерна единица	/	Извор	Периодичност	Одговорен	Родова дезагрегација
Економски пакет	% жени кои добиле финансиска поддршка	Outcome	(жени- вкупно) x 100	/	МФ + АВРСМ	месечно	Влада / МФ	пол, возраст, етничка припадност

Социјална помош	број самохрани мајки кои примиле поддршка	Output	апсолутен број	МСПДМ / ЦСР	квартално	ЦСР	пол, тип домаќинство
Неформална економија	број жени кои влегле во формален систем	Outcome	број на регистрирани	УЈП / АВРСМ	квартално	МЕ	пол, сектор
Насилство врз жени	просечно време на институционален одговор	Outcome	минути/часови	МВР + НВО	месечно	МВР	вид насилство
Репродуктивни услуги	% трудници со непрекинат пристап до здравствена грижа	Outcome	(број со пристап / вкупно трудници)	МЗ	квартално	МЗ	возраст, регион
Локални услуги	број општини со родово-сензитивни кризни планови	Output	апсолутен број	МСПДМ / УЗ	годишно	ЛСУ	регион

### 6.4.3. Методолошки стандарди за индикаторите

#### 1. Секој индикатор мора да биде SMART:

- Specific
- Measurable
- Achievable
- Relevant
- Time-bound

#### 2. Сите индикатори мора да се дезагрегираат по:

- пол
- возраст
- етничка припадност

- тип на ранливост
  - географија
3. Институциите мора да користат единствени дефиниции. Пример: дефиницијата „самохран родител“ мора да биде идентична во МСПДМ, МФ и АВРСМ.
  4. Потребна е континуирана ревизија на индикаторите. Годишно се врши техничка проверка на нивната релевантност.

#### 6.4.4. Механизам за осигурување на квалитет (Quality Assurance)

- двостепена валидација на податоци (локално ниво → централно ниво),
- автоматска проверка на недоследности во платформата „ГЕН-КРИЗИ“,
- квартални ревизии од НРГ-Криси,
- годишна надворешна независна евалуација (UN Women / академска установа),
- транспарентно јавно објавување на резултати.

### СТОЛБ 4 — Интеграција со буџетите (РОБ)

Интегрирањето на родово одговорното буџетирање (РОБ) е клучен услов за секој функционален систем за мониторинг во кризни ситуации. Без јасно означени средства, невозможно е да се следи дали ресурсите навистина стигнуваат до жените, особено до најранливите групи.

РОБ овозможува буџетите да не бидат само финансиски документи, туку алатки за намалување на нееднаквостите и рационализирање на јавните средства.

#### 6.5.1. Родово означување на буџетски ставки

Секое министерство има обврска систематски да ги анализира и означи буџетските ставки кои имаат директен или индиректен родов ефект.

Ова вклучува:

- идентификација на мерките кои ги користат жени, мажи и специфични групи жени;

- квантификација на ресурсите потребни за да се намалат родовите разлики во криза;
- проценка на потенцијални негативни ефекти (на пример, економски мерки кои исклучуваат неформални работнички);
- внесување родови индикатори во секоја буџетска програма, со јасна врска меѓу средствата и очекуваните резултати.

Практично, ова значи дека ниту една буџетска ставка не смее да остане „неутрална“ ако има различно влијание врз жените и мажите.

### 6.5.2. РОБ прашалник пред секоја кризна мерка

Пред донесување било која мерка во криза, задолжително се пополнува краток, стандардиран РОБ-прашалник. Овој чекор ја вметнува родовата анализа во процесот уште на самиот почеток.

Прашалникот ги поставува следниве прашања:

1. Кои групи жени и мажи ќе бидат најмногу засегнати?
2. Кој ќе ја користи мерката во реални услови? (не само формално)
3. Кој може да биде исклучен поради критериуми, документи, формалности или географија?
4. Дали мерката создава можни негативни родови последици?
5. Како ќе се мери ефектот врз жените? Кои индикатори ќе се користат?

Ова го спречува повторувањето на пракса каде мерките се „универзални на хартија, но нееднакви во ефект“.

### 6.5.3. Буџетски ревизии (годишни)

Ревизиите претставуваат еден од најсилните механизми за отчетност.

Годишната родова буџетска ревизија треба да утврди:

- дали средствата вистински стигнале до групите што биле таргетирани;
- дали жените биле еднакво или пропорционално опфатени;
- како е распределена помошта меѓу различни региони и ранливи групи;

- кои мерки покажале ниска ефективност и треба да се ревидираат или укинат;
- дали има акумулирани податоци што дозволуваат следење на долгорочните родови ефекти.

Ревизијата мора да биде:

- независна,
- методолошки конзистентна,
- спроведена со учество на женски организации,
- јавна и објавена на веб-страниците на министерствата.

## СТОЛБ 5 — Известување, ревизија и подобрување

Целта на овој столб е да создаде системума што не само што следи, туку и учи од своите интервенции. Механизмот обезбедува континуиран циклус:

податоци → анализа → препораки → подобрување → нови мерки

### 6.6.1. Годишен Национален Извештај „Жени и Кризи“

Овој извештај е централниот документ за јавноста, донаторите и Владата.

Содржи:

- аналитички преглед на податоци од платформата ГЕН-КРИЗИ,
- визуелизирани трендови за најкритичните индикатори,
- оценка на ефективноста на мерките во економијата, социјалната заштита, здравството и безбедноста,
- анализа на буџетската распределба, со фокус на родови разлики,
- идентификација на празнини и ризици,
- препораки за наредната година.

Тоа станува основен документ за политичко планирање и усогласување со меѓународните механизми (CEDAW, EU GAP III, SDGs).

### 6.6.2. Полугодишни тематски извештаи

Овие извештаи се пократки, фокусирани и обезбедуваат брза анализа на најкритичните области.

Темите опфаќаат:

- насилство врз жени (трендови, одговор, достапност на услуги),
- економска ранливост и вработеност по пол,
- состојба на рурални жени и жени од маргинализирани заедници,
- состојба на мигрантки, бегалки и жени на движење,
- пристап до здравство и репродуктивни услуги,
- пристапност на институции за жени со попреченост.

Овие извештаи служат за брзо прилагодување на политиките.

### 6.6.3. Надворешна ревизија

Годишната независна ревизија се спроведува од:

- акредитирани експерти за родова анализа,
- академската заедница,
- женски организации со искуство во мониторинг на родови политики.

Ревизијата:

- обезбедува техничка прецизност,
- ја проверува веродостојноста на индикаторите,
- ја оценува институционалната доследност,
- предлага корекции и јакнење на капацитетите.

Ова е гаранција за транспарентен и објективен систем.

**Табела: Резиме на петте столбови на Механизмот за родово-сензитивно следење на кризи**



СТОЛБ	ШТО ОПФАЌА	КЛУЧНИ АЛАТКИ И СТРУКТУРИ	ЦЕЛ / ЕФЕКТ
СТОЛБ 1 Институционална рамка	Национална работна група, локални фокус-точки, родови тимови во министерствата	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ НРГ-Кризи</li> <li>✓ Локални родови координатори</li> <li>✓ Институционални родови тимови</li> </ul>	Создавање функционален, интегриран систем кој координира, следи и предлага мерки во кризни ситуации.
СТОЛБ 2 Систем за податоци и анализа	Дигитална платформа, редовно собирање податоци, анализа на ранливост	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Платформа ГЕН-КРИЗИ</li> <li>✓ Dashboards</li> <li>✓ Early warning систем</li> </ul>	Обезбедување навремени, точни и родово-разграничени податоци за носење информирани одлуки.
СТОЛБ 3 Индикаторски систем	Индикатори за input/output/outcome/impact, матрица за мониторинг	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Национална матрица за мониторинг</li> <li>✓ Индикатори по ресор</li> <li>✓ Податочни извори</li> </ul>	Мерливо следење на ефектите на мерките и политики врз жените и ранливите групи.
СТОЛБ 4 Интеграција со буџети (РОБ)	Родово означување ставки, РОБ прашалници, годишни ревизии	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ РОБ check-лист</li> <li>✓ Буџетски формулари</li> <li>✓ Независна ревизија</li> </ul>	Осигурување дека средствата се распределуваат правично и одговараат на реалните потреби.
СТОЛБ 5 Известување, ревизија и подобрување	Годишни и тематски извештаи, надворешна ревизија, јавно објавување	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Национален извештај „Жени и кризи“</li> <li>✓ Полугодишни теми</li> <li>✓ Независни ревизии</li> </ul>	Транспарентност, отчетност и континуирано подобрување на системот.

## 6.7. Поврзување со меѓународни стандарди

Механизмот е усогласен со најрелевантните меѓународни рамки, што обезбедува компатибилност со фондови, акредитации и периодични извештаи:

- Sendai Framework for Disaster Risk Reduction – интегрира родови ризици во управување со кризи.
- CEDAW General Recommendation 37 – родова перспектива во климатски промени и катастрофи.
- EU Gender Action Plan III (GAP III) – родово интегрирање во сите сектори и програми.
- SDG 5 и SDG 13 – родова еднаквост и климатска акција.
- Istanbul Convention – обврски поврзани со насилство врз жени, вклучително и во кризни ситуации.

Со ова поврзување, Северна Македонија може:

- да користи ЕУ фондови за родова еднаквост и управување со кризи,
- да го подобри резултатот во периодичните меѓународни извештаи,
- да стане пример во регионот за интегриран родово-сензитивен систем.

## 6.8. Очекувани придобивки

Воспоставувањето на механизмот создава нова генерација јавни политики, засновани на податоци, родова еднаквост и институционална координација.

Очекувани ефекти:

- ✓ функционира систем што редовно собира податоци по пол и ранливост
- ✓ кризните мерки стануваат правични, таргетирани и ефективни
- ✓ институциите реагираат побрзо и поусогласено
- ✓ јавните ресурси се распределуваат рационално
- ✓ ранливоста на жените опаѓа, а отпорноста расте
- ✓ расте довербата на јавноста во институциите
- ✓ државата станува компатибилна со европските стандарди

✓ системот станува одржлив и применлив во секоја иднина криза

Овој механизам претставува квалитативен скок во националното управување со кризи и социјална политика.

## 7. ПРЕПОРАКИ

Препораките произлегуваат од анализата на институционалната архитектура, политичката рамка, буџетските текови, родовите празнини и практичните механизми за одговор во кризи. Тие се дизајнирани да создадат одржлив, структурно стабилен и родово правичен систем за управување со кризи, со цел да се обезбеди заштита, поддршка и еднаков пристап за жените и другите ранливи групи.

Препораките се поделени во шест тематски целини:

1. Нормативна и стратешка рамка
2. Институционални механизми и координација
3. Податоци и истражувања
4. Буџетирање и финансиски механизми
5. Социјални, здравствени и економски мерки
6. Улога на граѓанскиот сектор и партнерства

### 7.1. Подобрување на нормативната и стратешката рамка

#### 7.1.1. Изработка на Национална стратегија за родово сензитивно управување со кризи

Зошто е потребно?

Постоечките документи (социјална заштита, DRR, здравство, родова рамноправност) функционираат изолирано и немаат заедничка логика. Единствена национална стратегија ќе овозможи усогласување на сите сектори во контекст на кризни ситуации.

Што треба да содржи?

- јасни цели и под-цели разделени по сектор,
- индикатори за резултати и ефекти,
- временски рамки и приоритети,



- јасно распределени институционални обврски,
- родово чувствителни буџетски рамки,
- план за мониторинг, евалуација и годишно известување.

Оваа стратегија би била „мајстор-документ“ што ги координира сите акциски планови.

### 7.1.2. Обврзувачка родова анализа пред усвојување на кризни мерки

Објаснување:

Секоја политика во кризни услови има диференцијален ефект. Родова анализа овозможува предвидување на негативни последици, подобро таргетирање и поголема ефективност.

Што треба да вклучува анализата?

- Gender Impact Assessment (ефект врз различни групи жени и мажи),
- процена на ризици,
- идентификација на потенцијално исклучени групи,
- процена на краткорочни и долгорочни ефекти,
- мерење дали мерката ја намалува или ја продлабочува нееднаквоста.

### 7.1.3. Интеграција на РОБ во сите стратегии и планови

Зошто?

Без родово означени цели и буџети, стратегиите остануваат декларативни.

Како?

- секоја стратегија мора да содржи родово чувствителни цели,
- акциските планови мора да имаат индикатори поделени по пол,
- буџетските линии мора да бидат означени како родово релевантни,
- институциите мора да известуваат за родови резултати.

## 7.2. Препораки за институционални механизми и координација



**ImpAct**  
Center for Human Rights



### 7.2.1. Воспоставување Национално тело за родово сензитивно кризно управување

Улога и оправдување:

Ова тело го надминува проблемот со фрагментацијата и обезбедува единствена точка за координација, надзор и аналитичко планирање.

Надлежности:

- мониторинг на мерките во кризи,
- годишни извештаи со препораки,
- усогласување на секторските политики,
- координација со локалните власти,
- иницирање измени во законски рамки.

### 7.2.2. Воведување родови фокус-точки во сите институции

Задачи:

- следење на состојбите на жените во рамките на ресорто,
- учество во дизајнирање политики,
- собирање и обработка на податоци,
- известување до националното тело.

Зошто е важно?

Ова ја прави родовата интеграција дел од секојдневната институционална работа, а не „дополнителна обврска“.

### 7.2.3. Зајакнување на локалните капацитети

Проблем:

Општините често немаат човечки ресурси, дигитални алатки и експертиза.

Решение:

- систематска обука,



- менторство од централни институции,
- опрема и софтвер,
- финансиска поддршка за развој на локални планови,
- задолжителни локални родови анализи.

#### 7.2.4. Формализирана улога на НВО секторот

Зошто?

Женските организации имаат увид во најранливите групи, брз пристап до заедниците и доверба што јавните институции често ја немаат.

Како?

- вклучување во кризни штабови,
- консултативна улога при дизајнирање мерки,
- учество во мониторинг и следење,
- институционална поддршка за нивната теренска работа.

#### 7.3. Подобрена систематизација на податоците

##### 7.3.1. Воспоставување унифициран систем „Gender Data Hub“

Цел:

Создавање национална инфраструктура за разменливи, точни и редовно ажурирани податоци по пол.

Објаснување:

Со ова се надминува клучната празнина во системот: недостаток на родово раздвоени податоци.

##### 7.3.2. Мандаторно собирање податоци по пол во сите ресурси

Што значи ова?



Ниту еден институционален извештај не смее да биде валиден ако не ги содржи следните четири категории:

1. Пол
2. Возраст
3. Етничка припадност
4. Ранливост

Зошто е важно?

Ова овозможува длабински анализи и таргетирани мерки.

### 7.3.3. Редовни национални истражувања за влијанието на кризите врз жените

Препорачливо е:

- годишни анкети за економски и социјални ефекти,
- тематски студии (насилство, грижа, миграции),
- регионални анализи во рурални средини,
- следење на долгорочни трендови.

### 7.4. Буџетирање и финансиски механизми

#### 7.4.1. Институционализација на РОБ во Законот за буџети

Објаснување:

РОБ станува законска обврска, а не опција. Ова ќе ги промени буџетските процеси од реактивни во аналитички.

Потребни промени:

- задолжителна родова анализа,
- родово означени програми,
- индикатори за родово влијание,
- известување во рамки на буџетската година.

#### 7.4.2. Специјален фонд за родово сензитивен кризен одговор

Цел:

Обезбедување финансиска стабилност за итни мерки насочени кон жените и ранливите групи.

Што може да финансира?

- услуги за поддршка на жени,
- сместување на жртви на насилство,
- услуги за репродуктивно здравје,
- теренски тимови,
- поддршка за женски бизниси во криза.

#### 7.4.3. Ревизија на сите финансиски мерки

Објаснување:

Ова ја зголемува отчетноста и спречува политички пристрасни распределби.

Предлог:

- годишна РОБ ревизија,
- анализа на ефекти по пол,
- јавна презентација на резултатите.

#### 7.5. Социјални, здравствени и економски мерки

##### 7.5.1. Специфични услуги за жените во кризи

Потребни интервенции:

- мобилни тимови за рурални подрачја,
- репродуктивни здравствени услуги,
- онлајн и телефонски консултации,



**ImpAct**  
Center for Human Rights



- психолошка поддршка и ментално здравје.

### 7.5.2. Намалување на товарот на неплатената грижа

Препорачани модели:

- дневни центри,
- услуги за одмор од грижа (respite care),
- субвенции за грижа,
- ваучери за услуги дома.

Ова ја намалува прекумерната оптовареност на жените.

### 7.5.3. Целни економски мерки за жените

Клучни групи:

- самохрани мајки,
- рурални жени,
- жени во неформална економија,
- жени претприемачи.

Можни интервенции:

- грантови,
- обуки,
- поддршка за дигитализација и формализација,
- намалени критериуми за пристап до финансии.

### 7.5.4. Системи за заштита од насилство во кризи

Потребни реформи:

- брзи протоколи за интервенција,

- дополнителен капацитет на склоништа,
- итни линии со 24/7 достапност,
- засилен мониторинг на МВР,
- тимови за теренски посети.

## 7.6. Улога на НВО секторот и партнерства

### 7.6.1. Институционално вклучување на женски организации

Зошто?

Затоа што тие поседуваат *локално знаење, доверба и способност за брза адаптација.*

Како?

- формално членство во кризни штабови,
- учество во политичко дизајнирање,
- ко-авторство во мониторинг извештаи,
- консултации при буџетирање.

### 7.6.2. Финансиска поддршка за НВО во кризни периоди

Препораки:

- грантови за психосоцијална поддршка,
- поддршка за мобилни тимови,
- правна помош за жени во ризик,
- поддршка за дигитални сервиси.

### 7.6.3. Регионална соработка

Зошто?

Кризите во регионот имаат слична динамика.

Кој?

- Србија,
- Босна и Херцеговина,
- Црна Гора,
- Хрватска.

Цел: размена на добри практики, методологии и индикаторски системи.

### 7.7. Заклучни препораки

Република Северна Македонија може значително да го зајакне системот за управување со кризи ако:

- воспостави централизиран, координиран и родово сензитивен механизам,
- интегрира родово анализа во сите нивоа на одлучување,
- собира податоци кои ја рефлектираат реалноста на ранливите групи,
- користи финансиски модели засновани на РОБ,
- обезбеди силна, формализирана улога на женските организации,
- инвестира во локални капацитети и дигитални алатки,
- создаде систем што учи, се прилагодува и се подобрува со секоја криза.

Овие препораки се основа за изработка на национален Акциски план за родово сензитивно управување со кризи.

Табела: Поврзаност на препораките со SDGs

Препорачана мерка	Опис / фокус	Поврзани SDGs	Образложување
1. Национална стратегија за родово-сензитивно управување со кризи	Креирање надсекторска рамка со родово интеграција	SDG 5, SDG 16, SDG 13	SDG 5 бара институционално јакнење за родово еднаквост; SDG 13 бара адаптивни системи за кризи;

			SDG 16 промовира ефикасни институции.
2. Gender Impact Assessment пред секоја кризна мерка	Воведување задолжителна родова анализа	SDG 5.1, 5.с, SDG 10	Спречува дискриминаторни ефекти и намалува нееднаквости.
3. Интеграција на РОБ во сите стратегии и буџети	Родово означување на буџетските ставки	SDG 5.с, SDG 17.14	Јакнење на буџетските системи и подобра усогласеност на политиките.
4. Национално тело за родово-сензитивно кризно управување	Врвна координациска структура	SDG 5, SDG 16.6	Јакнење на институционална одговорност и учество.
5. Редовно собирање податоци по пол, возраст и ранливост	Создавање Gender Data Hub	SDG 17.18, SDG 5.2, SDG 1	Податоците се предуслов за ефикасни политики и следење на насилството.
6. Мерки за поддршка на жени во неформална економија	Целни економски интервенции	SDG 8, SDG 1, SDG 5.4	Поддршка на работа, доход и намалување на сиромаштија.
7. Специјализирани услуги во кризи (репродуктивно здравје, психосоцијална поддршка)	Проширување на здравствени и социјални услуги	SDG 3, SDG 5.6	Гаранција за здравје и пристап до услуги за жени и девојки.
8. Механизми за заштита од родово базирано насилство во криза	Итни линии, протоколи, засилен мониторинг	SDG 5.2, SDG 16.1	Намалување на насилството и подобрена институционална реакција.
9. Финансиски фонд за родово-сензитивен кризен одговор	Целен фонд за поддршка на ранливи групи	SDG 1.3, SDG 5, SDG 10	Финансиска заштита и намалување на социјални и економски разлики.

10. Формализирана улога на женските организации во кризни тела	Вклучување на НВО одлучување и мониторинг	SDG 5.5, SDG 16.7, SDG 17.17	Поддршка на партнерства и учество на заедниците.
11. Поддршка за неплатената грижа (услуги, ваучери, заменски услуги)	Намалување на товарот на жените	SDG 5.4, SDG 8, SDG 1	Препознавање и економско вреднување на грижата.
12. Локални планови за кризи со родов фокус	Усогласување на локално ниво со национални политики	SDG 11, SDG 13.1	Подобрување на отпорноста и локалните системи за одговор.

## 8. ЗАКЛУЧОК

Анализата што ја разработивме низ претходните поглавја носи една јасна порака: кризите не ја менуваат суштината на системот – тие само ја прават видлива.

Она што во секојдневното функционирање останува во сенка — недоволната координација меѓу институциите, непостоечката култура на систематско следење, слабите механизми за евалуација, ограничената улога на НВО секторот и хроничниот недостаток на податоци по пол — во моменти на криза станува критичен товар.

Во овие услови, особено се истакнува една чувствителна динамика: жените најчесто стануваат првата линија на одговор, но последната што добива поддршка.

Тие ги носат најголемите оптоварувања во домот, најмногу се изложени на економска несигурност, најчесто страдаат од недостиг на услуги и се најранливи на порастот на насилството. Токму затоа, системот кој не ги препознава нивните потреби останува систем кој реагира доцна, фрагментирано и недоволно правично.

Иако постојат стратегии, анализата јасно покажа дека тие функционираат во изолирани „џебови“ — секој сектор работи во своја логика, а хоризонталната поврзаност е слаба. На локално ниво, пак, потребите се највидливи, но ресурсите се најограничени. Оваа

неусогласеност создава простор во кој мерките често изгледаат добро на хартија, но во пракса не го допираат оној кој е најпогоден.

Посебно силен заклучок произлегува од работата со податоци: без податоци, државата реагира со ограничена видливост. Ако не знаеме кои групи се најпогодени, не можеме да планираме ниту ефективно, ниту правично.

Буџетската анализа го засилува истиот впечаток — средствата не го следат патот на потребите. Тие се насочени кон постојните структури, а не кон групите кои се најранливи. Недостасуваат механизми што би покажале *како* и *на кого* делуваат финансиските интервенции, што го намалува и ефектот на вложените средства.

Паралелно, се покажа дека женските и граѓанските организации се едни од ретките актери кои имаат непосредна врска со теренот, со домови и со заедници каде што кризата е најостро почувствувана. Тие често реагираат побрзо од институциите и располагаат со специфични знаења кои државата сè уште недоволно ги вградува во системските политики.

Токму затоа, предложениот механизам во Поглавје 6 не претставува само технички инструмент. Тој е начин државата да создаде поголема отпорност, предвидливост и правичност. Механизмот обединува институции, ги структурира податоците, го следи буџетот, обезбедува отчетност и создава простор за вистинско учење од претходни искуства.

Со негова имплементација, државата не добива само „подобра координација“ — добива систем што работи во корист на оние кои најчесто се невидливи, а најмногу погодени.

Кризите ќе продолжат да доаѓаат, но прашањето е: ќе нè затекнат неподготвени или ќе нè најдат со систем што знае да препознае, реагира и поддржи таму каде што е најпотребно?

Табела – „Што ни кажа анализата?“

Аналитичка тема	Клучна констатација	Што значи за системот?
Ранливи групи	Жените се најпогодени, но најмалку забележани	Потребни се родово таргетирани мерки

Стратегии	Постојат, но се неусогласени и недоволно конкретни	Потребна е интегрирана стратешка архитектура
Институции	Преклопени улоги, слаба координација	Потребни се формални механизми за соработка
Податоци	Недостасуваат родово разложени податоци	Без податоци нема прецизни мерки
Буџети	Не се родово означени, нема следење	РОБ треба да стане задолжителен дел од процесот
НВО сектор	Клучен, но недоволно вклучен	Неопходно е формално партнерство
Механизам	Недостасува систем за следење и учење	Воведување на 5-столбниот механизам