

# 1

## ВОВЕДУВАЊЕ НА **РОДОВАТА АНАЛИЗА** ВО ИСТРАЖУВАЊАТА ЗА **СОЦИЈАЛНАТА** **ИНКЛУЗИЈА**

аналитички осврт



“Овој аналитички осврт беше овозможен во рамките на програмата CIVICA Mobilitas - имплементирана од ЦИРа и финансиски поддржана од SDC. Овде наведените мислења се мислењата на авторот/ите и нужно не ги рефлетираат мислењата на ЦИРа и SDC”.



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development  
and Cooperetion SDC



ЗДРУЖЕНСКА

Здружение на граѓани Акција Здруженска,  
ул. Васко Карајанов бр.2-1/4,  
Скопје, Македонија  
Тел/факс: (02) 3 215 660; (02) 3 215 661,  
e-mail: zdruzenska@t-home.mk;  
www.zdruzenska.org.mk

---



# Вовед

Последнава деценија сме сведоци на трансформација на социјалната политика во земјите членки на Европската Унија и земјите аспиранти, заснована на концептот на социјалната инклузија. Процесот на политиката на социјалната инклузија во Европската Унија започнува со таканаречената Лисабонска агенда (2000 год)<sup>1</sup> во која се дефинирани стратешките цели за наредните десет години, според кои, Европската Унија треба да стане најконкурентна и најдинамична економија на светот втемелена на знаење, стопанство со најголема стапка на вработеност и силна социјална кохезија. Важноста на Лисабонската агенда лежи во фактот дека социјалната политика во рамките на Унијата е поставена на исто рамниште со економската, монетарната, и стопанската политика, како суштински елемент на проектираниот одржлив развој на Унијата во целина; но, што е исто така важно, пристапот во трансформацијата на европскиот социјален модел повеќе не се препознава единствено како прашање на невработеност, туку вклучува и фактори кои немаат единствено економска позадина. Борбата со сиромаштијата и социјалната исклученост треба да вклучува и да ги зема предвид разните чинители кои влијаат на социјалната кохезија, како што се општествено-културните вредности, традицијата на социјалното опкружување, географските фактори и други фактори кои немаат економска позадина.

Какво е значењето на политиката на Европската Унија за креирање на инклузивно општество врз политиките за родова еднаквост втемелени на пристапот на човековите права и понатаму останува нејасно. Иако родовата еднаквост претставува есенцијален дел од заложбите на Лисабонската агенда, но и подоцна, во етапите на нејзиното редефинирање и трансформации, релациите помеѓу овие две политики останаа надвор од теоретскиот интерес или беше

---

1 Види [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)

делумно игнориран од страна актерите вклучени во процесот на Отворениот метод на координација (ОМК)<sup>2</sup> како метод на управување и имплементација на политиката за социјална инклузија.

И покрај завршувањето на Лисабонската стратегија во 2010 и воспоставувањето на новата стратегија Европа 2020<sup>3</sup>, останува впечатокот дека главниот проблем на трансформацијата на социјалниот модел во однос на националните политики за родова еднаквост останува ист: имајќи предвид дека националните политики за родова еднаквост се дел од спектарот на социјалните политики кои го сочинуваат националниот социјален систем, „инклузивната трансформација“ на националните социјални системи ја трансформираат и политиката за родова еднаквост. Тоа значи дека принципите, насоките и мерките кои се превземаат во рамките на една национална политика за родова еднаквост и нивните резултати, ќе бидат проценувани од аспект на нивната „инклузивност“ проектирана според политичките принципи на развојните стратегии на Унијата.

Ова прашање е важно од неколку аспекти: зошто ни е потребен екстерен критериум за проценка на степенот на постигнување на предуслови и отстранување на пречки за социјалното вклучување? Зарем интерните критериуми за постигнување на еднаквост во дадена област сами по себе не обезбедуваат (имплицираат) предуслови за социјалното вклучување? Дали, на пример, во областа на родовата еднаквост, тоа би значело дека концептот на родова еднаквост, односно неговите принципи, треба да бидат такви така што тие мораат го задоволат критериумот за социјална инклузија: дали концептот за родова еднаквост ќе биде прифатлив и оправдан ако и само ако го задоволува таквиот критериум?

Проблемот може да биде поставен и во обратна насока. Дали политиките за родова еднаквост, односно, концептот за родова еднаквост кој лежи на таквата политика треба да ги одредува критериумите и одредниците за процесите и состојбите на социјалното вклучување? Дали состојбата на родовата

---

2 Види [http://ec.europa.eu/invest-in-research/coordination/coordination01\\_en.htm](http://ec.europa.eu/invest-in-research/coordination/coordination01_en.htm)

3 Види [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm)

еднаквост во даден период треба да претставува показател за инклузивноста на дадено општество независно од „проектираната инклузивност“?

Ова се прашањата кои ја врамуваат оваа кратка анализа за релациите на политиките за родова еднаквост и политиките за социјално вклучување. Во продолжение ќе претставиме неколку приоди кои го третираат овој проблем од различни аспекти и од различни позиции. На крајот ќе бидат поместени неколку заклучоци и препораки кои се однесуваат на синергијата на овие две политики.

## ”Состојбата на родовата еднаквост утврдена преку индикаторите на ОМК

Бидејќи политиката на социјалната инклузија е предмет на принципот на супсидијарност, на темелите на претходните искуства за заедничко управување на процеси, Отворениот метод на координација е замислен како децентрализиран пристап за постигнување на заедничките цели политиката за социјална инклузија на Европската Унија. ОМК вклучува размена на искуства, заедничко учење и промоција на најдобри практики.

Архитектурата на ОМК<sup>4</sup> во спроведувањето на политиката за социјална инклузија вклучува неколку етапи:

1. Дефинирање на заедничките цели за социјална инклузија.
2. Дефинирање на заеднички индикатори.
3. Развивање на национални планови за акција – извештаи.
4. Заеднички извештај

Во контекст на Лисабонската агенда, односно лисабонскиот процес, беа дефинирани и редефинирани заедничките цели во рамките на процесот. Така во “Обновената определба за социјална Европа: Реорганизација на Отворениот

---

4 Види [http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download\\_en/final\\_report\\_dec05.pdf](http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download_en/final_report_dec05.pdf)

метод на координација за социјална заштита и социјална вклученост”<sup>5</sup> беа поставени следниве заеднички цели:

- (а) социјална кохезија, еднаквост помеѓу мажите и жените и еднаквите можности за сите преку соодветни, достапни финансиски одржливи, прилагодливи и ефикасни системи за социјална заштита и политики за социјална вклученост;
- (б) ефективно и меѓусебна интеракција помеѓу целите од Лисабон на поголем економски раст, се повеќе и подобри работни места и поголема социјална кохезија, како и со ЕУ стратегија за одржлив развој;
- (в) добро владеење, транспарентност и учество на разни чинители дизајнот, имплементацијата и мониторингот на политиките.

Врз основа на заедничките поставените цели, земјите членки ги реинтерпретираат во национални цели за дадениот нареден период. При интерпретацијата треба да се внимава на суштината на заедничките цели бидејќи националните политички контексти можат да придонесат за создавање на услови на дефинирање на заложбите кои не се компаративни на ниво на Унијата.

Втората етапа во европската архитектура на ОМК е утврдување на системот на индикатори преку кои ќе се следи степенот и резултатот на политиките за социјалната инклузија, односно, индикаторите ќе послужат да се оцени состојбата на социјална вклученост во земјата членка. Во декември 2001 година на состанокот на Европскиот Совет одржан во Лаекен, беа прифатени заедничките индикатори за сиромаштијата и социјалната исклученост, дополнети во јуни 2006 година. Портфолиото за мерење на процесите на социјална заштита и социјална инклузија опфаќа 14 главни индикатори (+11 индикатори за ситуацијата) и 3 посебни портфолија за социјалната инклузија, пензиите, здравството и долготрајната заштита.

---

5 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - “A renewed commitment to social Europe: Reinforcing the Open Method of Coordination for Social Protection and Social Inclusion” {SEC(2008) 2153} {SEC(2008) 2169} {SEC(2008) 2170} {SEC(2008) 2179} [http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download\\_en/final\\_report\\_dec05.pdf](http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download_en/final_report_dec05.pdf)

**Табела 1** Модификуван систем индикатори од Лаекен за мерење на социјалната инклузија (дополнети во јуни 2006 год.)<sup>6</sup>

Примарни индикатори	Секундарни индикатори
На ризик од сиромаштија	Во ризик од сиромаштија (целосен преглед по возраст)
Постојано на ризик од сиромаштија	Ризик од сиромаштија според тип домаќинство
Релативен среден јаз на ризик од сиромаштија	Ризик од сиромаштија според интензитетот на работа во домаќинството
Долготрајна стапка на невработеност	Ризик од сиромаштија според статусот на најчестата активност
Популација која живее во домаќинства без вработени членови	Ризик од сиромаштија според статусот на домување
Лица кои рано го напуштаат школувањето, а не се опфатени со обука или квалификација	Дисперзираност околу прагот на ризикот од сиромаштија
Јаз во вработеноста кај емигрантите	Лица со низок степен на образование
Материјално осиромашување	Ниско ниво на писменост за читање кај децата
Домување	
Незадоволени потреби за нега од минимални приходи	
Добросостојба на децата	

Со дополнувањата од 2006 година, оставена е можност да се дефинираат и национални индикатори, кои се разликуваат од заеднички прифатените, меѓутоа се темелат на дефинициите во заедничките портфолија. Индикаторите изискуваат податоци поделени по род.

<sup>6</sup> Види [http://www.undp.org.mk/content/Publications/PCA%20-%20Makedonski%20\(web\)%20final.pdf](http://www.undp.org.mk/content/Publications/PCA%20-%20Makedonski%20(web)%20final.pdf)

Според вака поставената архитектура на ОМК, возможно е да ја процените состојбата со родовата еднаквост во даден национален контекст, да обезбедите компаративни податоци, но истовремено да ја одредите и инклузивноста на тој контекст во неговата родова димензија. Токму тоа се случува со последните анализи за родовата еднаквост во рамките на Европската Унија<sup>7</sup>. Доволно широкиот контекст на инклузивната анализа подржана од широкиот спектар на индикатори создаваат илузија дека постои еквиваленција на индикаторите за социјална инклузија и индикаторите потребни за родовата анализа. Така на пример, ако според национално формулираните индикатори за родова еднаквост конструирани од аспект на социјална инклузија, а кои се однесуваат на политичката партиципација на жените во парламентите, состојбата покажува задоволително ниво на учество на жените, дали тоа значи дека се промениле односите на моќ во рамките на таа институција, односно во политичките партии? Дали зголемената вработеност на жените покажува намалување на сиромаштијата на жените? Тоа не води кон прашањето: дали дефинициите на индикаторите за социјалната инклузија во делот на родовите релации треба да бидат прифатени како компоненти, делови од дефиницијата на родовата еднаквост?

Во отсуство јасни дефиниции за социјалната исклученост/вклученост, како и во отсуство на дефинирани релации на логичката хиерархија на политиките од аспект на надреденост и автономност, третирањето на индикаторите како елементи на дефиниција води кон креирање на парадокси: сите искази во еден извештај за родовата еднаквост можат да бидат емпириски валидни според индикаторите за социјална инклузија, а да се всушност лажни. Како што и посочивме во примерите погоре, индикаторите би можеле да ни овозможат да видиме задоволителна слика за состојбата со родовата еднаквост, но да ни ја затскријат вистинската состојба. Според тоа, во услови кога немаме јасна претстава за тоа што всушност утврдуваме како состојба, родова еднаквост или родовиот аспект на инклузивноста, никакви дополнителни контекстуални информации нема да ни ја објаснат противречноста на информацијата добиена преку индикаторот и онаа добиена од контекстуалната анализа.

---

7 Marcella Corsi and Manuela Samek Lodovici, Gender mainstreaming active inclusion policies, European Commission, 2009, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6335&langId=en>

Како и да е, причините за парадоксалните ситуации на прашањата за утврдување на родовата еднаквост во контекст на социјалната инклузија, лежат во фактот дека индикаторите за следење на социјалната инклузија се втемелени и конструирани според политички формулирани цели во одреден политички и социо-културен амбиент, додека прашањето за родовата еднаквост се такви што по својата комплексност ги надминуваат таквите цели. Имајќи го ова предвид, би било посоодветно поврзаноста на родовата еднаквост и социјалната инклузија едновременно да ги поставиме и како прашање на влијание на инклузивните политики врз родовата еднаквост, и како прашање на инклузивен потенцијал на политиката за родова еднаквост врз политиката за социјална инклузија.

## ” Анализа на националните стратегии и планови за акција за социјална инклузија од родова перспектива

Развивањето на Националните извештаи за стратегиите за социјална заштита и социјална инклузија заедно со Националните планови за акција, претставуваат следна етапа во ОМК. Како што веќе споменавме, во стратегиите и националните планови се реинтерпретираат општите цели на ниво Унијата во посебни цели соодветни на националниот контекст, се креираат политиките и мерките и се известува за состојбата и напредокот на полето на социјалната инклузија. Заедничкиот Извештај претставува евалуација на националните извештаи.

Анализата на првите извештаи во рамките на Европската Унија (2001) од страна Еуромод<sup>8</sup>, за интеграцијата на родовата перспектива во овие извештаи покажува разочарувачки резултати. Анализата е спроведена во контекст претходно утврдените цели кои се однесуваат пристапот до работа, права, ресурс и добра спречување на ризици од исклучување, акции за да им помогне на најзагрозените, мобилизација на сите релевантни актери, покажува дека

---

8 Види Atkinson T, 2002. “Evaluation Of National Action Plans On Social Inclusion: The Role Of EU-ROMOD,” EUROMOD Working Papers EM1/02, EUROMOD at the Institute for Social and Economic Research.

родовата димензија на поставените цели не е системски поставена. Компаративните согледби меѓу националните извештаи го истакнуваат фактот дека родовата перспектива е различно третирана според „очекуваните“ контексти на земјите членки. Така на пример, додека во извештаите на скандинавските земји, родовата перспектива е целосно интегрирана во текстот, во извештаите на земјите од југот, како што е Грција се потенцира дека изостанува систематска анализа на проблемите од родова перспектива.

Слична ситуација можеме да забележиме и во следните извештаи што укажува на проблемот на третирањето на родовата еднаквост и социјалната инклузија. Ниту родовата анализа го зазема соодветното место во извештаите, ниту пак превземените мерки и програмираните цели ја вклучуваа родовата перспектива. Поаѓајќи од овие проблеми и недостатоци, Европската Комисија публикуваше Водич<sup>9</sup> за интеграција на родовата перспектива во политиките за вработување, социјална инклузија и социјална заштита. Како што се наведува во Водичот, тој претставува одговор на обврската на Комисијата да го спроведува процесот на интеграција на родова та перспектива низ сите политики на Унијата.

Според Европската Комисија апликацијата на интеграција на родовата перспектива се состои во четири чекори:

1. Првиот чекор се состои во организациски подготовки, подигање на свеста и воспоставување на структурни и културни основи за еднаквите можности. Во рамките на тие процеси се формулираат целите и задачите, се прават планови и буџети и се дефинираат одговорностите и обврските на актерите вклучени во тие процеси. Предуслов за првиот чекор е обезбедување на сигурни ресурси за имплементација.
2. Вториот чекор е учење за родовите разлики. Со цел да се формулира одредена политика која е родово релевантна мора да се има познавање за влијанието на политика врз секојдневниот живот на жените и мажите; какви последици политиката ќе предизвика во доменот за

---

9 EC (European Commission) (2008), “Manual for Gender Mainstreaming, Social inclusion and Social Protection Policies”, Employment, Social Affairs and Equal Opportunities Directorate, EC, Brussels. <http://ec.europa.eu>.

која е креирана. За таа цел потребни се неколку услови: статистички податоци и индикатори поделени според пол; и анализа на овие податоци која вклучува идентификација на родовите јазови и трендови во родовите релации.

3. Со цел да се избегнат негативните консеквенции и да се подобри квалитетот и ефикасноста на политиката, третиот чекор вклучува проценка на влијанијата врз родот (gender impact assessment). Тоа значи споредување и проценка на тековната состојба со напредокот кој се очекува како резултат на воведување на предложената политика. Целта на проценката е да се идентификуваат можните влијанија врз родовата еднаквост од политиката, пред таа да биде спроведена.
4. Онаму каде што ќе биде идентификувано негативно влијание на политиката врз родовата еднаквост, или се процени дека таа всушност е родово неутрална, потребно е да се изнајдат начини за нејзино преформулирање. Редизајнирањето на политиката е четвртиот чекор. Редизајнирањето понекогаш се чини дека е престрог услов, затоа што и покрај коректно креираната политика, анализата покажува негативно влијание врз родовата еднаквост. Редизајнирањето е потребно онаму каде што иницијалните родови разлики се големи или прекомплексни.

Напорите на Комисијата да го разјасни концептот на интеграција на родовата перспектива покажува уште еден нејасен аспект на поврзаноста на родовата еднаквост и политиките за социјална инклузија. Целта на Водичот е да покаже како родовата перспектива треба да се интегрира во социјалните политики а не да се повторуваат декларираниите заложби за родовата еднаквост во термини на вклученост. Разликата во пристапот е огромен. Грешката која се повторува во извештаите на земјите членки, е присутна и во македонската Стратегија за намалување на сиромаштијата и социјалната исклученост<sup>10</sup>.

---

10 Влада на РМ, Стратегија за намалување на сиромаштијата и социјалната исклученост, 2010 [www.mtsp.gov.mk%2FWBStorage%2FFiles%2FSocialExclusion%2520Starategy%2520MK%2520final%2520word.doc&ei=5yiaTdPOG5HFswaezIGuCA&usg=AFQjCNEsqimYZf\\_PiWRMi9QpgOEzRwbzfw&sig2=6DbCrSD9\\_0T6FldZ8WerTw](http://www.mtsp.gov.mk%2FWBStorage%2FFiles%2FSocialExclusion%2520Starategy%2520MK%2520final%2520word.doc&ei=5yiaTdPOG5HFswaezIGuCA&usg=AFQjCNEsqimYZf_PiWRMi9QpgOEzRwbzfw&sig2=6DbCrSD9_0T6FldZ8WerTw)

Во Стратегијата, се наведува специфична стратешка цел дефинирана како **унапредување на положбата на жената и намалување на степенот на сиромаштија и ризикот од социјална исклученост**, а резултатот е претставен како **намален степен на ризик од социјално исклучување на жените и по-ефективно социјално вклучување на ранливите и исклучени групи жени**. Во предложените мерки се поместени насоките за дејствување за постигнување на целта и резултатот. Нема да биде изненадување, ако при прегледот на мерките утврдиме два типа: едни кои го содржат зборот вклученост/исклученост, и други кои се општи заложби за родова еднаквост.

Меѓутоа, зборовите вклученост/исклученост, кога стојат сами, се лишени од содржина. На пример мерката - **Креирање на афирмативни, охрабрувачки и позитивни мерки со кои би се намалил ризикот од социјална исклученост на жената и би се намалила стапката на сиромаштија кај жената, со посебен акцент на жените од руралните средини и етничките заедници**; се чини бесмислена затоа што е искажана во контекст на една национална стратегија која што треба да ја интегрира родовата перспектива во мерките поместени во останатите поглавја и на тој начин ќе одговори на поставената цел и очекуваниот резултат. Како да очекуваме креирање на афирмативни, охрабрувачки и позитивни мерки во иднина ако ги нема како мерки-насоки токму во клучниот документ за креирањето на политиките за социјалната инклузија и намалување на сиромаштијата. Останатите мерки од стратегијата, во Подрачјето 13: Еднакви можности помеѓу мажите и жените, се општи мерки за родова еднаквост кои во контекст на една стратегија за социјална инклузија треба да бидат препознаени како инклузивни што е погрешно. Впрочем нивната инклузивност не произлегува од заложбите за едно инклузивно општество, ниту од инклузивниот пристап кон социјалните политики, туку е прашање на принцип кој произлегува од достоинството на луѓето како човечки суштества. Во тој контекст ние не можеме да говориме за степени на родова еднаквост, иако може да се говори за степен на социјална вклученост. Не може да се говори за помала или поголема родова еднаквост, затоа што, во случај на жените, тоа би значело помала или поголема еднаквост во однос на мажите чија тековна положба и статус би била сфатена како норма.

# Заклучок

Се чини дека се уште сме далеку од една концепција на политичка конвергенција која ќе ги спречи непринципиелните и штетните преплетувања на политиките за социјална инклузија и политиките за родовата еднаквост. Наместо политиката за родовата еднаквост да служи како аналитичка база и ресурс за интеграција за родовата перспектива во политиките за социјална инклузија таа се трансформира како една од политиките за социјална инклузија што е сосема погрешно. Ниту политиката за социјална инклузија треба да се трансформира, ниту да се претставува како политика на одредено подрачје и со тоа да стане само уште една засебна политика од социјалната сфера, затоа што тоа е невозможно. Природата на политиката на социјално вклучување е интерсекторска (метаполитика) која сепак не претставува прост збир на инклузивните потенцијали на останатите социјални политики; таа е „позитивна политика“ доколку не ги „злоупотребува“ останатите социјални политики, наметнувајќи им се во името на идеолошките и политичките цели, колку и да тие цели се хумани и праведни.

# Препораки

(до сите национални чинители, учесници во процесот на креирање на политиките за намалување на сиромаштијата и социјалната инклузија)

1. Да се направи јасна дистинкција помеѓу моделот на политиките за социјална инклузија и останатите социјални политики;
2. Да се креира специфична методологија за анализа на исклучувачките ситуации и состојби кои се последица од сплет на фактори од разни домени на човековото дејствување и општествен живот;
3. Да се конструира методолошка рамка за креирање на политики за социјална инклузија кои ќе се базираат на инклузивниот потенцијал на социјалните и останатите секторски политики;
4. Родовата анализа и интеграцијата на родовата перспектива да бидат суштински дел во инклузивната анализа и креирањето политики за социјална инклузија;
5. Креирање на Национален план за акција за социјална инклузија која ќе ги инкорпорира сите позитивни лекции од европскиот ОМК, без разлика на политичката идеологија на власта во моментот на креирање на Националниот план.

