

SAŽETAK



Влада Републике Србије
КООРДИНАЦИОНО ТЕЛО
ЗА РОДНУ РАВНОПРАВНОСТ



#EY
ЗА ТЕБЕ

UN
WOMEN

ZAVRŠNA EVALUACIJA NACIONALNE STRATEGIJE ZA RODNU RAVNOPRAVNOST ZA PERIOD OD 2016. DO 2020. GODINE

Marija Babović, SeConS
Olivera Vuković, SeConS

FEBRUAR 2021.

Photo: UN Women

UVOD

Nacionalna strategija za rodnu ravnopravnost za period 2016–2020. godine (u daljem tekstu: Strategija) predstavljala je krovnu politiku unapređivanja rodne ravnopravnosti u Srbiji tokom ovog petogodišnjeg perioda. Strategijom su predviđena tri opšta cilja:

1. Promenjeni rodni obrasci i unapređena kultura rodne ravnopravnosti;
2. Povećana ravnopravnost žena i muškaraca primenom politika i mera jednakih mogućnosti;
3. Sistemsko uvođenje rodne perspective u donošenje, sprovođenje i praćenje javnih politika.

Implementacija Strategije bila je operacionalizovana Nacionalnim akcionim planom (NAP) samo za period 2016–2018. godine za koji je sprovedena nezavisna evaluacija i sačinjene su preporuke za izradu NAP za drugi strateški ciklus 2019–2020. Iako je Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost (KTRR), kao nosilac Strategije sačinilo (uz podršku UN Women uz finansijsku podršku Evropske unije) NAP za drugu polovinu strateškog ciklusa, on

nije nikada usvojen i tokom poslednje dve godine Strategija je implementirana bez operativnog plana.

U ovom izveštaju predstavljena je finalna evaluacija Strategije koju je za potrebe Koordinacionog tela za rodnu ravnopravnost podržala UN Women a uz finansijsku podršku Evropske unije, u okviru projekta „Ključni koraci ka rodnoj ravnopravnosti“.

Evaluacija je sprovedena u skladu sa *Zakonom o planskom sistemu, Uredbom o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika i Pripručnikom za analizu efekata javnih politika i propisa* Republičkog sekretarijata za javne politike Vlade RS.

Cilj evaluacije je da se procene relevantnost, efektivnost, efikasnost i održivost rezultata Strategije, izvuku pouke i izlože preporuke za naredni strateški ciklus.



PRISTUP I METODOLOGIJA EVALUACIJE

Završna evaluacija sprovedena je kombinovanom metodom:

- korišćeni su nalazi evaluacije prvog NAP 2016–2018. godine, koji su zasnovani na podacima prikupljenim od velikog broja predstavnika/ca različitih aktera, uključujući državnih organa, partnerskih institucija i organizacija, međunarodnih partnera, nezavisnih eksperata/kinja, aktivistkinja – ukupno preko 100 aktera koji su izvestili o svom učešću u implementaciji i dali mišljenje o relevantnosti, efektivnosti, efikasnosti, uticaju, održivosti, naučenim lekcijama i predložili preporuke za drugi ciklus implementacije Strategije;
- godišnji izveštaj KTRR, kao nosioca Strategije, o radu za 2019. godinu;
- Podaci prikupljeni o aktivnostima sprovedenim u vezi sa implementacijom Strategije tokom perioda 2019–2020, putem pismenih strukturiranih upitnika koji su distribuirani svim institucijama definisanim u Strategiji kao nadležnim

institucijama u sprovođenju Strategije za period 2019–2020. godine; iz izveštaja, analiza koje su institucije i organizacije označile kao izvore informacija o aktivnostima implementacije. Upitnici su upućeni na adresu 42 institucije. Odgovore na upit za informacijama dostavile su 22 institucije.

S obzirom na to da za period 2019–2020. nije usvojen NAP, čitava metodologija, pa i upitnik na osnovu koga su prikupljene informacije definisani su polazeći od ciljeva, predloženih mera i aktivnosti i indikatora za merenje rezultata onako kako su definisani u osnovnom tekstu Strategije.

Evaluacija je sprovedena na osnovu metodologije predložene u *Pripručniku za analizu efekata javnih politika i propisa*, koja utemeljuje proces evaluacije u pet OECD–DAC kriterijuma: relevantnost, efektivnost, efikasnost i održivost. Evaluacija je bila usmeravana skupom evaluacionih pitanja, koja su zajedno sa pokazateljima uspešnosti i izvorima verifikacije prikazana u prilogu 4 finalnog izveštaja.

NALAZI EVALUACIJE

RELEVANTNOST

Nalaz 1: *Strategija je u potpunosti relevantna za prioritete u oblasti rodne ravnopravnosti – prvi strateški cilj je usmeren na promene u kulturnim obrascima koji predstavljaju osnovu rodnih nejednakosti, drugi strateški cilj je usmeren na strukturne nejednakosti koje se manifestuju u različitim oblastima participacije i prava, a treći cilj je usmeren na urođnjavanje politika, institucija, mehanizama i procesa koordinacije i saradnje, čime se stvaraju sistemski uslovi za unapređenje rodne ravnopravnosti.*

Nalaz 2: *Strategija odgovara na potrebe različitih društvenih grupa, uključujući i žene iz marginalizovanih i višestruko diskriminisanih grupa. Strategija predviđa da se u okviru različitih specifičnih ciljeva formulišu mere za žene iz ranjivih grupa a dva specifična cilja su i posebno usmerena na poboljšanje položaja žena iz ranjivih grupa – cilj 2.5 posvećen je ženama na selu a cilj 2.6 različitim grupama žena koje su izložene marginalizaciji ili višestrukoj diskriminaciji.*

Nalaz 3: *Strategija je zasnovana na osnovnoj analizi stanja i SWOT analizi. U pripremi osnova Strategije sprovedena je analiza koja se zasnivala na različitim istraživanjima, zvaničnim statistikama, studijama i time je stvorena empirijska osnova za sagledavanje stanja i definisanje prioriteta. Međutim, ono što nedostaje Strategiji jeste teorija promene koja polazi od stanja zabeleženog u analizi i pokazuje logiku intervencije koja treba da dovede do željenih ciljeva.*

Nalaz 4: *Ciljevi i mere definisani Strategijom su usklađeni sa ključnim međunarodnim konvencijama, poput CEDAW, Pekinške deklaracije i platforme za akciju, kao i sa procesima pristupanja EU i ciljevima održivog razvoja obuhvaćenih Agendom održivog razvoja do 2030. godine.*

Nalaz 5: *Ciljevi i mere koji su definisani Strategijom su i dalje relevantni za aktuelno stanje rodne ravnopravnosti, a neki su u međuvremenu dobili i veći značaj zbog pokrenutih procesa kojima je potrebna dalja podrška, poput urođnjavanja mehanizama i politika*

EFEKTIVNOST	<p>Nalaz 6: Strategija je pokrenula značajne procese i ostvarila značajne početne rezultate u pojedinim oblastima. Uprkos odsustvu NAP za period 2019-2020 i pandemije COVID-19, mnogi procesi unapređivanja rodne ravnopravnosti su nastavljeni, upravo zato što su u prethodnoj fazi bili relativno efektivno pokrenuti. Međutim, evidencija ukazuje na neravnomernu efektivnost u implementaciji Strategije u različitim ciljnim oblastima, uz veću efektivnost u urođnjavanju politika, institucija, procesa odlučivanja, budžetiranja, sprečavanja i suzbijanja nasilja nad ženama, a nižu efektivnost u oblastima ekonomskog osnaživanja žena, unapređivanja položaja žena iz ranjivih grupa, rodno osetljivog obrazovanja</p>
	<p>Nalaz 7: Oblasti u kojima je efektivnije sprovedena Strategija ukazuju da su važni faktori uspeha kombinacija različitih vrsta intervencije, široka mobilizacija različitih aktera, visoka posvećenost aktera koji učestvuju u implementaciji zadatku, solidan normativni okvir, institucionalizacija i standardizacija praksi, koherentnost i konzistentnost intervencije, prepoznavanje oblasti kao nacionalnog prioriteta i uklopljenost u procese reformi povezane sa pridruživanjem EU.</p>
	<p>Nalaz 8: Faktori koji su inhibirali efektivnost Strategije delimično su povezani sa slabostima prvog NAP (2016-2018), poput nedoslednosti u operacionalizaciji pojedinih ciljeva, nedovoljno jasno definisanih pojedinih mera, fragmentisanim i intervencijama malog obima, a delimično su povezani sa odsustvom NAP u drugoj fazi implementacije Strategije, jer je izostao plan intervencija, koordinacija resursa i mehanizmi praćenja. U celini, faktori koji su umanjili efektivnost Strategije su nedovoljno jaki mehanizmi za rodnu ravnopravnost koji je trebalo da nose implementaciju na različitim nivoima, nekonzistentni institucionalni mehanizmi sa čak konfliktnim mandatima ili sukobom interesa usled čega su bile blokirane reforme, kao i nedovoljna finansijska i druga sredstva</p>
EFIKASNOST	<p>Nalaz 9: Strategija nije podržana jedinstvenim finansijskim mehanizmom, niti mehanizmom za praćenje uloženi resursa usled čega je teško ustanoviti da li je dovoljno sredstava izdvojeno za ostvarivanje rezultata, posebno u uslovima kada poslednje dve godine implementacije nisu bile ni usmeravane operativnim planom koji jasno definiše mere, aktivnosti i uložena sredstva.</p>
	<p>Nalaz 10: Usled nepostojanja jedinstvenog mehanizma finansiranja i robustnog mehanizma praćenja nije bilo moguće proceniti da li su sredstva utrošena na najdelotvorniji način ili su mogla biti bolje iskorišćena.</p>
	<p>Nalaz 11: Mehanizmi koordinacije i praćenja implementacije Strategije bili su bolji nego u slučaju prethodne petogodišnje strategije, ali i dalje daleko od optimalnih.</p>
ODRŽIVOST	<p>Nalaz 12: Verovatnoća da će rezultati i pokrenute promene biti održivi veća je u oblastima gde su rezultati integrisani u sistemski rešenja – zakone, propise, regularne procedure –, kada postoji visoka svest i posvećenost aktera da promene podrže, te kada su promene integralni deo prioriternih procesa reformi, posebno onih povezanih sa pristupanjem EU.</p>
	<p>Nalaz 13: Institucionalna struktura za održavanje rezultata postoji, ali je nedovoljno snažna, pre svega zbog oskudnih ljudskih i tehničkih resursa kojima raspolaže ključni nacionalni mehanizam za rodnu ravnopravnost (KTRR), te najčešće slabih i nefunkcionalnih lokalnih mehanizama. Ostaje da se vidi da li će novo Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog doprineti jačanju institucionalne strukture za rodnu ravnopravnost.</p>
	<p>Nalaz 14: Rodno odgovorno budžetiranje je sistemski proces koji je uveden implementacijom Strategije a koji treba da omogući sistematsko alociranje sredstava na unapređivanje rodne ravnopravnosti. Ipak, za vreme strateškog ciklusa oni nije još dostiglo zrelost koja bi omogućila da se redovno, sistematski i prema planu implementacije usklađenom sa strateškim prioritetima obezbede budžetska sredstva.</p>
	<p>Nalaz 15: Implementacija Strategije mobilisala je različite aktere: državne institucije, eksperte, međunarodne partnere, ali je potencijal ženskih i feminističkih OCD ostao nedovoljno iskorišćen, a partnerstvo između KTRR i ovih organizacija nije uspostavljeno kroz trajni formalni mehanizam.</p>

PREPORUKE

Preporuke zasnovane na evaluaciji grupisane su u dva bloka: preporuke koje se odnose na process strateškog planiranja i implementacije i preporuke koje se odnose na tematske oblasti rodne ravnopravnosti.

Preporuke koje se odnose na proces:

1. Od ključne je važnosti da se nova Strategija za rodnu ravnopravnost usvoji tokom 2021. godine kako započeti procesi ne bi bili prekinuti i nastupio vakuum u politikama rodne ravnopravnosti.
2. Proces razvoja nove Strategije treba da bude participativniji nego što je bio process izrade ove strategije, ali ne treba da se zbog participativnosti oduži u neefikasan proces. Ženske i feminističke organizacije, posebno organizacije koje zastupaju interese žena iz višestruko marginalizovanih grupa treba da budu konsultovane i njihova rešenja uvažena u procesu izrade strategije, jer je to jedini način da Strategija adekvatno odgovori na potrebe različitih grupa žena.
3. Proces izrade strategije treba jasno da izdvoji strateške prioritete i korpus ciljeva koje ova krovna strategija treba da ostvari a da rastereti strategiju sektorskih pitanja koja mogu da se dobro integrišu u druge sektorske politike, poput zdravlja, bezbednosti, socijalne zaštite žena i sl.
4. Strategija treba da bude operacionalizovana akcionim planom sa konzistentnim merama u odnosu na postavljene ciljeve, jasnim ulogama i precizno definisanim finansijskim sredstvima i izvorima tih sredstava.
5. Strategija treba da ima solidan mehanizam praćenja implementacije koji će se oslanjati na čvršće mehanizme koordinacije, precizne ali realistične indikatore i standardizovane i redovne procedure izveštavanja, koje uključuju i finansijsko izveštavanje.

Preporuke za tematske oblasti izložene su u 11 tematskih skupova preporuka:

1. Uspostaviti i standardizovati kompetencije u oblasti rodne ravnopravnosti za sve zaposlene u državnoj upravi, institucijama i javnim službama
2. Uspostaviti strožiju kontrolu udžbenika da bi se eliminisali rodni stereotipi i negovao kritički stav prema rodnoj neravnopravnosti u literaturi i sličnim sadržajima
3. Uključiti ciljeve i mere koji će omogućiti otklanjanje rodne segregacije u obrazovanju na nivou srednje škole i visokog obrazovanja
4. Razviti rodne studije na svim nivoima obrazovanja i učiniti studijske programe rodno osetljivim
5. Voditi kampanje za podizanje svesti i bolje pratiti kulturne promene
6. Nastaviti rad na unapređenju bezbednosti žena, eliminaciji nasilja i diskriminacije i pristupu pravdi
7. Razviti sveobuhvatan program za ekonomsko osnaživanje žena
8. Nastaviti unapređivanje učešća žena u političkom životu, obratiti veću pažnju na učešće žena u odlučivanju u drugim oblastima vršenja vlasti (ekonomija, sport, nauka i istraživanje, kultura i umetnost)
9. Održati jak fokus na uvođenju rodne perspektive u javne politike i koristiti delotvornije alate za unapređivanje procesa
10. Dodatno unaprediti regionalnu saradnju
11. Staviti u fokus nove oblasti, poput rodne ravnopravnosti u kontekstu klimatskih promena, očuvanja životne sredine, upravljanja rizicima od katastrofa i kriza i sl.